



La reforma educativa “Rama”.

Los protagonistas, el actor omitido (FENAPES) y el objeto de discordia: el plan 96 del Ciclo Básico de Secundaria.

Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales.

Licenciatura en Ciencias Políticas – Monografía Final.

Gustavo Ledesma

Tutor: Nicolás Bentancur

Índice: -----	5.2
Introducción. -----	Básico
1. Las políticas públicas y algunas consideraciones a tener presente -----	plan
1.1 Consideraciones teóricas sobre las políticas públicas y políticas educativas-----	96-----
1.1.1 Políticas educativas-----	-----
1.2 La toma de decisiones en política-----	-----
1.2.1 Racionalismo VS incrementalismo: -----	-----
1.3 La orientación de las políticas públicas-----	-----
1.3.1 Intelectuales e ideas (Analistas simbólicos) -----	-----
1.3.2 -----	5.3
-----	Motivos
1.3.3 El juego político o “juego del poder” según Lindblom.-----	de
2 La génesis de la reforma educativa: los diagnósticos y los actores de la reforma -----	rechazo a
2.1 ¿Cómo se produce el diagnóstico?-----	la
2.2 La participación de los distintos actores en la reforma educativa “Rama” tanto por acción, como por omisión.-----	reforma.-
2.2.1 ¿Qué papel jugaron los analistas simbólicos en la formulación de la reforma educativa”Rama”?	-----
-----	-----
2.2.2 ¿Qué papel jugaron los organismos internacionales de crédito en la reforma educativa “Rama”?	-----
-----	5.4
2.2.3 ¿Qué papel jugó el gremio docente FENAPES en la formulación de la reforma?-----	Perspecti
3 El objeto de discordia: el Plan de estudios 96 para Ciclo Básico de Secundaria. -----	vas hacia
3.1 ¿Cómo se conforma el equipo técnico para la formulación de la reforma?-----	la
3.2 Proceso de formulación del plan 1996 para Ciclo Básico.-----	actualida
3.3 Objetivos del plan 1996 del Ciclo Básico.-----	d.-----
3.4 Principales lineamientos de la reforma en el Ciclo Básico.-----	-----
4FENAPES el actor omitido en la reforma educativa: Ciclo Básico plan 96. -----	-----
4.1 Papel del gremio en la formulación y diseño de la reforma educativa y plan 96 del Ciclo Básico-----	-----
4.2 Posición y acción del gremio docente FENAPES.-----	-----
4.3 Motivos de rechazo hacia la reforma educativa y sobre el plan 96 del Ciclo Básico.-----	-----
4.3.1 Motivos de rechazo expuestos por FENAPES.-----	-----
4.3.2 Motivos ocultos o de fondo en contra de la reforma y sobre el plan 96 del Ciclo Básico---	-----
5 Reflexiones finales: -----	-----
5.1 Los actores en la reforma.-----	-----

<i>Bibliografía</i> -----		Páginas:
<i>Anexos</i>	<i>De</i>	Pág. 2
<i>cuadros</i> -----		Pág. 4
<i>Personas entrevistadas.</i> -----		Pág. 4
		Pág. 5
		Pág. 5
		Pág. 6
		Pág. 7
		Pág. 8
		Pág. 9
		Pág. 11
		Pág. 12
		Pág. 13
		Pág. 15
		Pág. 16
		Pág. 20
		Pág. 25
		Pág. 25
		Pág. 26
		Pág. 27
		Pág. 30
		Pág. 32
		Pág. 35
		Pág. 35
		Pág. 37
		Pág. 40
		Pág. 41
		Pág. 42
		Pág. 47
		Pág. 47
		Pág. 51
		Pág. 52
		Pág. 54
		Pág. 58
		Pág. 60
		Pág. 62

Introducción:

El presente trabajo se inscribe en el área de políticas educativas, abarcando el período que va desde 1995 al 2000, lo que se conoce como la Administración “Rama.” En dicho período se desarrolló una reforma en la educación de nuestro país, que abarcó todos los niveles a excepción de la educación universitaria. Esta reforma educativa provocó una serie de conflictos y discusiones de diferentes actores por distintas razones y motivos.

Este trabajo parte de dos hipótesis: La primera es *que tenemos dos tipos de actores en la reforma según su papel, en su diseño e implementación, por un lado actores por acción, y por otro, un actor por omisión.*

En el caso de los protagonistas por acción se analizan los analistas simbólicos y los organismos financieros internacionales y en el caso del actor por omisión se analiza al gremio docente FENAPES.

Debemos aclarar que en esta hipótesis los actores que se mencionan no son los únicos, ya que hay otros protagonistas como: el gremio de estudiantes, las ATD, etc.

La segunda hipótesis se refiere a uno de los protagonistas, en este caso al actor por omisión FENAPES. La hipótesis es la siguiente: *El rechazo de FENAPES al plan de estudios de enseñanza Secundaria formulado en la reforma educativa, se debió a las diferencias entre las concepciones educativas-pedagógicas que sustentan la reforma y aquellas otras defendidas por los colectivos de profesores/as, y también por una serie de motivos ocultos, de fondo, como el político-ideológico.*

Esta hipótesis refiere, a que no sólo fueron argumentos pedagógicos las razones de rechazo a la reforma y al plan 96, sino que también hubo motivos ideológicos, una radicalización ideológica como gremio.

El presente trabajo se divide en cinco capítulos en donde nos proponemos analizar la reforma educativa, apuntando al plan de estudios para el Ciclo Básico de Secundaria, plan 96 y a la influencia de los actores en el proceso de diseño y ejecución de la reforma educativa y en particular a FENAPES.

En el capítulo 1 se desarrollan una serie de conceptos teóricos de importancia para poder entender luego el desarrollo del trabajo. En este capítulo partimos de qué entendemos por una política pública destinada a la educación, para luego exponer los modelos de toma de decisiones sobre políticas. Luego se dan una serie de explicaciones a la orientación del diseño y ejecución de las políticas públicas como son: los

intelectuales y sus ideas, neo-dependentismo (dependencia financiera), el juego político, la trayectoria institucional y la preferencia de los gobernantes. En nuestro caso se toman las tres primeras.

En el capítulo 2, elaboramos un breve comentario sobre los estudios previos del sistema educativo. Luego examinamos el rol en el diseño de la reforma de los tres protagonistas que a nuestra manera de entender son de suma importancia, como son los analistas simbólicos, los organismos financieros y el gremio docente de Secundaria (FENAPES), en el sentido de ver hasta dónde influyeron estos actores en el diseño y ejecución de la reforma.

En el capítulo 3, analizamos el objeto de discordia, que fue el plan de estudios del Ciclo Básico de 1996, examinamos cómo se conformó el equipo que llevaría adelante el diseño. También cómo se desarrolla el proceso del diseño de dicho plan, para luego revisar ciertos aspectos que componían el plan de estudios. Para eso se dividió en cinco partes: por un lado las áreas de conocimiento, el staff docente, el incremento de la carga horaria, el fortalecimiento de las instancias de participación y de discusión, y por último una serie de acciones que apuntaron al fortalecimiento del Ciclo Básico. Luego se estudian los fines de dicho plan.

En capítulo 4, desarrollamos el papel y acción del actor omitido en plan 96, FENAPES, y los argumentos que giraron en torno al rechazo del mismo, como los que fueron esgrimido por el gremio, como son los de carácter pedagógico, por ejemplo, la disyuntiva áreas-asignaturas, así como los motivos ocultos que existieron en contra de la reforma, como son: el ideológico, la cuestión salarial y la lucha por el poder en la toma de decisiones en la educación.

Por último, tenemos en el capítulo 5, las reflexiones finales sobre los actores de la reforma, (Analistas simbólicos, Organismos financieros y FENAPES), motivos de rechazo a la misma, tanto pedagógicos como políticos, características y objetivos del plan de estudios y algunas perspectivas hacia nuestra actualidad, como pueden ser ciertas continuidades en cuanto al conflicto suscitado en la reforma “Rama” y el de hoy día.

1. Las políticas públicas y algunas consideraciones a tener presente.

1.1 Consideraciones teóricas sobre las políticas públicas y políticas educativas.

Primero debemos definir que entendemos por una política pública, ya que la reforma educativa “Rama” fue una reforma pública que apuntó a la educación.

Por Política pública, siguiendo a Aguilar Villanueva, se puede plantear la siguiente definición: “Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones, más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas.”¹

María E. Mancebo nos enumera cinco características básicas de una política pública:

- “Un contenido, movilizándose recursos para su implementación.
- Un programa, porque una política pública no se reduce a un acto concreto y asilado de una autoridad, sino que supone un marco más general con ejes específicos.
- Una orientación Normativa, asumida conscientemente o no voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias.
- Un factor de coerción que resulta de la legitimidad, que la autoridad transfiere a la decisión.
- Una competencia social, ya que una política pública se define por los actos y disposiciones la situación, los intereses y los comportamientos de los administradores.”²

Por lo cual, podemos decir que una política pública no es una sola decisión, es una secuencia de decisiones, no es una mera decisión, sino que es la intención de ir a una meta plasmada de una secuencia de decisiones coherentes.

Una política educativa es un programa, un reglamento gubernamental dirigido a la educación.

¹ Aguilar Villanueva citado por María E Mancebo “La larga marcha de una reforma exitosa” Pág. 2.

² María Ester Mancebo “La larga marcha de una reforma exitosa” Pág. 3.

En una política pública tenemos diferentes partes, ya sea una política destinada a la educación, a la salud, etc. La misma tiene las siguientes etapas: Diagnóstico o inclusión en la agenda, (análisis, identificar un problema a resolver), elaboración de alternativas (formulación), selección de alternativas, implementación (Participan múltiples actores sociales), evaluación y resultados. A esta serie de fases le podemos denominar “ciclo de políticas públicas”.

1.1.1 Políticas educativas.

María E. Mancebo establece que una política educativa es: “Un conjunto de líneas de acción diseñadas decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia. De formas, más analítica cabe precisar que:

- Una política educativa integra una diada representada por el contenido y el proceso.
- El contenido consta de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores; las líneas de acción son actos y no actos, en el entendido que la omisión de actuar también puede constituir una política.
- Las líneas de acción se materializan en distintos formatos: leyes, reglamentos, resoluciones.”³

1.2 La toma de decisiones en política.

Tenemos una serie de posiciones en la toma de decisiones y análisis de políticas públicas. Por un lado, como polo extremo, la visión racionalista y por otro, la visión incrementalista. Pero como menciona Aguilar Villanueva, tenemos varias posiciones entre medio de estos dos polos, que toman tanto de uno como del otro.

1.2.1 Racionalismo VS Incrementalismo.

La visión racionalista absoluta aparece como una visión en donde: “De entrada hay un actor, que enfrentando un problema, se encuentra en situación de elegir. Elige sus preferencias, se propone objetivos, fija sus valores, selecciona sus ventajas. Luego busca las alternativas disponibles para responder el problema. Hace un inventario exhaustivo de ellas e identifica sus efectos y sus méritos específicos. Seguidamente

³ María Ester Mancebo “La Larga Marcha de una Reforma Exitosa” Pág. 3.

adopta un criterio de selección tan objetivo como sea posible, es decir, que permite determinar la mejor relación entre las ventajas y los inconvenientes de cada alternativa. La cantidad de alternativas disponibles será explorada finalmente con la ayuda de ese criterio y de allí saldrá la solución.”⁴Por otro lado, la visión incrementalista, impulsada principalmente por C Lindblom, aparece como opuesta a la visión racionalista. Según Lindblom aparece como una visión: “(...) Negociadora, concertadora de la política, que utiliza táctica o caucásicamente el análisis, pero que lo considera una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesarias para la decisión y desarrollo de la política.”⁵

-Enfoque racionalista, de Simon, a Lindblom:

El análisis de racionalidad limitada implica, que aun cuando los decisores tienen límites cognoscitivos de información, teoría y cálculo, intentan una solución racional del problema.

“Se prioriza la eficiencia técnica y económica, resultando adecuada para conceptos como eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planeación y presupuestación, elección estratégica, “pero tiende a descuidar” aspectos valorativos de los fines a realizar o de los componentes del problema a resolver.”⁶

-El modelo Incrementalista:

El análisis incrementalista, supone: “Reducir el universo de las opciones (...) al conjunto de las políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevan actualmente a cabo.”⁷

“Se argumenta a favor del enfoque que, el decisor al proyectar una política parecida a las políticas anteriores, cuenta con información y experiencia acumulada, e incluye la participación de actores sociales (que como “perros guardianes” cuidarían de que sus intereses y valores no fueran dañados).”⁸

Lindblom plantea seis requisitos fundamentales para el paradigma incrementalista:

a) “En Lugar de intentar una revisión que incluya todas las alternativas, los decisores centran su atención sólo en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes; **b)** sólo se toma un número en consideración, un número

⁴ Meny y thoenig “Las políticas publicas” Pág. 139.

⁵ Aguilar Villanueva “Estudio introductorio” Pág. 41.

⁶ Aguilar Villanueva Citado por Silvia Méndez (ídem. Pág. 5).

⁷ Aguilar Villanueva Citado por Silvia Méndez (ídem. Pág. 5).

⁸ Silvia Méndez “Dime qué política educativa tienes y te diré quien eres. Rupturas y continuidades entre la política educativa en secundaria de la administración Vázquez y la Reforma Rama. ¿Una política de izquierda?” Pág. 5.

relativamente de pequeñas políticas alternativas; **c)** sólo se evalúa un número restringido de consecuencias importantes en cada política alternativa; **d)** el problema al que se enfrenta el responsable de la toma de decisiones es constantemente redefinido; **e)** en consecuencia, no existe una sola decisión o una solución correcta del problema, sino “una serie interminable de intentos y acercamientos” a las cuestiones mediante análisis y evaluaciones sucesivas; **f)** el modelo incrementalista de la toma de decisiones se describe como remediador, reparador, orientado a la mejoría de las imperfecciones sociales concretas del presente, más que al desarrollo de metas sociales futuras”.⁹

1.3 La orientación de las políticas públicas.

Las explicaciones que se han producido desde la ciencia política, acerca de los factores determinantes del tipo de orientación de las políticas públicas, han transitado por cinco vías diferentes (unas con más fuerzas que otras), pero parecen ser cinco los caminos que nos podrían explicar porque las mismas tiene una determinada tendencia y no otra. Por un lado tenemos: a) los intelectuales y las ideas; b) el neo-dependentismo (la dependencia de las instituciones financieras); c) las preferencias de los gobernantes; d) la teoría “Estado céntrica” (la dependencia de la trayectoria institucional de un país, o la “Path dependence” como son los valores, normas y costumbres); e) la teoría del juego político (el juego que se da entre los actores que intervienen en una política), lo que Lindblom denomina el “juego del poder.”

En nuestro caso tomaremos tres: -los intelectuales y las ideas; -el neo-dependentismo (la dependencia de las instituciones financieras); -la teoría del juego político (el juego que se da entre los actores que intervienen en una política.). No quiere decir que las otras dos no nos aporten nada para el análisis de la reforma educativa, sino que es por razones de espacio que seleccionamos tres, ya que creo que todas aportan e incluso en el caso de las trayectorias institucionales son muy importantes, ya que nos podrían puntualizar muchas cosas, como las resistencias al cambio o el propio rol estatista de la reforma educativa, que nos daría una explicación como componente que restringe la capacidad de innovación en las políticas de reforma.

1.3.1 Intelectuales e ideas (Analistas simbólicos.).

⁹ Amitai Etzioni “La exploración combinada” Pág. 268-269.

“La relación entre ideas y políticas, intelectuales y políticos y más específicamente, expertos y políticas públicas se ha constituido en las últimas dos décadas en uno de los tópicos centrales de la ciencia política.”¹⁰ Lo que implica que hemos tenido un extenso debate con relación a la influencia que poseen los intelectuales y de las diferentes definiciones de qué entendemos por intelectuales, las cuales han pasado por distintas categorías, como la propia noción de intelectual, experto, técnico, technopol, y analistas simbólicos. En dicho trabajo no vamos a reproducir la discusión de estas distintas categorías por razones de espacio, por lo cual partiremos directamente de la noción de analista simbólico siguiendo a Antonio Camou que cita a Robert Reich y a José J Brunner. Antonio Camou plantea que analista simbólico: “Es una expresión que hace referencia a las actividades de “negociación estratégica, identificación y resolución de problemas” que abarca a todos aquellos que “identifican, resuelven y manejan problemas mediante la manipulación de símbolos.”¹¹

Brunner, también citando a Robert Reich, establece que en la categoría que Reich denomina “analítico simbólicos:” “(...) tienen que ver con la identificación, la solución y el arbitraje de problemas mediante la manipulación de conocimientos. Quienes están envueltos en tales actividades ganan su vida con la manipulación de símbolos: datos, palabras, representaciones orales y visuales: (...).”¹² Además Brunner plantea tres rasgos que serían característicos del tipo de trabajo, actividad que desarrollan los analistas simbólicos: a) “Identifican, soluciones o arbitran problemas mediante la manipulación de símbolos para lo cual emplean instrumentos analíticos aguzados por la experiencia; b) habitualmente sus ingresos no están ligados al tiempo que emplean en producir sus servicios si no a la calidad, originalidad, oportunidad e inteligencia de los mismos y, ocasionalmente, a la rapidez, con que identifican, resuelven o arbitran problemas; y c) sus carreras profesionales no son lineales o jerárquicas, si no que proceden a lo largo de una trayectoria que depende en gran medida de su capacidad de trabajo, prestigio acumulado, participación en redes o inclusión en equipos, etc.”¹³ Por lo cual, siguiendo a Brunner podemos decir que son técnicos externos al sistema.

¹⁰ G De Armas “Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya 1990-1999” Pág. 9.

¹¹ Antonio Camou “los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina Pág. 56 nota al pie de página. Revista nueva sociedad N.º 152.

¹² J Brunner “Investigación social y decisiones políticas. El mercado del trabajo del conocimiento” Pág. 117, Revista nueva sociedad N.º 146.

¹³ J Brunner “Investigación social y decisiones políticas. El mercado del trabajo del conocimiento” Pág. 117-118, Revista nueva sociedad N.º 146.

Luego de esta presentación del término analista simbólico, debemos puntualizar a qué se debe que las ideas y los analistas simbólicos nos expliquen la orientación de las políticas. Podemos decir, que se debe en parte al ascenso de estos en las últimas décadas, tal vez por presiones de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID entre otras.

En este sentido, G. De Armas nos plantea lo siguiente: “Algunas visiones han atribuido el mayor peso explicativo al ascenso de los expertos, en tanto portadores de un repertorio exhaustivo y homogéneo de ideas y propuestas.”¹⁴

Ascenso que se ha dado y se ha notado mayormente en las reformas de la década de los noventa, lo que se ha denominado reformas de “segunda generación” como han sido las reformas de la seguridad social, de la educación, del Estado, entre otras. “Más allá de la discusión sobre el papel específico que cumplen los técnicos en los procesos de reforma y sobre la influencia real que alcanzan en los procesos de toma de decisión, nadie se animaría a negar su “irresistible ascenso” en las estructuras gubernativas y estatales de la mayoría de los sistemas políticos de la región.”¹⁵

A nuestra manera de entender, el rol que cumplen los analistas simbólicos en el proceso de elaboración de las políticas, es aportando ideas, conocimiento especializado y actuando como legitimadores frente a la opinión pública y sobre todo frente a los organismos financieros, en la concesión de los préstamos para el financiamiento de las reformas y tal vez lo más importante, poniéndole su sello a las mismas, ya que aportan sus ideas y conocimientos a través de los cuales realizan las políticas, las soluciones.

1.3.2 Neo-dependientismo.

Como aclaré anteriormente, esta visión se refiere a la dependencia de los organismos multilaterales, como pueden ser Banco Mundial, BID, FMI. De forma más concreta, nos estamos refiriendo a las directivas y recomendaciones formuladas por estos organismos internacionales, que son en mayor o menor medida determinantes para las políticas públicas de un país y sobre todo en América Latina. Podemos decir, que esto se da por consecuencia de un ascenso sostenido de estos organismos (Banco Mundial, BID, FMI.). Estas influencias se presentan de varias maneras: Por un lado tenemos la concesión de préstamos condicionados al cumplimiento de ciertos objetivos económicos

¹⁴ G De Armas “Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya 1990-1999” Pág. 19

¹⁵ G De Armas “Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya 1990-1999” Pág. 19-20

o directamente condicionando o subordinando las reformas de ciertas políticas sociales; otra forma es a través del rol de los equipos técnicos de estos organismos, que son portadores no sólo de conocimiento, sino también de ciertas preferencias sobre una política pública u otra; y otra manera es a través de la financiación de proyectos conjuntos de las reformas sociales.

En este sentido, Fernando Filgueira establece una serie de características con respecto a la injerencia de las agencias internacionales financieras, en cuanto a la formulación de las políticas públicas: “La primera forma de influencia se logra a través del apoyo técnico y la asistencia técnica. La existencia de equipos técnicos dentro de estas agencias constituye un recurso al que muchos gobiernos no pueden acceder por iniciativa o recursos propios.”¹⁶

Luego, Filgueira plantea otras tres características: “Una segunda modalidad importante de influencia utilizada por las agencias internacionales, la constituye su participación con capitales en proyectos conjuntos de reforma social con gobiernos nacionales, que consideran su interés en términos de reforma social. Estas *joint ventures* se realizan típicamente con la participación de capital, de técnicos domésticos y de las agencias internacionales. Generalmente las agencias financieras internacionales participan activamente no sólo en el diseño de la reforma, sino también en su instrumentación y en su evaluación.”¹⁷

“En tercer lugar, las agencias internacionales poseen un impacto indirecto sobre las políticas sociales a través de sus criterios de condicionalidad económica para préstamos a los países. Finalmente, existe y se han incrementado en los últimos años formas abiertas de condicionalidad social, en donde préstamos financieros generales son supeditados no ya a ciertas metas macroeconómicas, sino a la reforma de diversas áreas de prestación social.”¹⁸

1.3.3 *El juego político o “juego del poder” según Lindblom.*

¹⁶ Fernando Filgueira “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina” Pág. 78.

¹⁷ Fernando Filgueira “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina” Pág. 79.

¹⁸ Fernando Filgueira “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina” Pág. 79.

Siguiendo a Lindblom, podemos decir que la noción “juego del poder” se refiere a una interacción. En este sentido, Lindblom establece lo siguiente: “Con la denominación “juego del poder” nos referimos frecuentemente a la interacción política por medio de las cuales se controla a los demás. (...) El término “juego del poder” sugiere unas interconexiones, más complejas y estrechas que las sugeridas por el simple término “interacciones” o por el término general “política.” La mayoría de la gente conoce en gran medida el juego del poder: quien posee la autoridad formal y cuáles son las hábiles maniobras legales e ilegales posibles entre los diversos tipos de decidores de políticas públicas y entre los partidos y los grupos de interés.”¹⁹

Podemos decir que la interacción, la interconexión a la que nos remite el término “juego del poder” se da entre los decidores de políticas públicas, los grupos de presión o de interés, los empresarios, la burocracia e incluso los propios ciudadanos. Según Lindblom: “el mayor grupo de participantes es sin duda el de los simples ciudadanos, que aisladamente tienen poca relevancia.”²⁰ Lindblom plantea que entre los ciudadanos y los decidores de políticas públicas hay otros participantes: “Entre los decidores de las políticas públicas y los simples ciudadanos, hay muchos otros participantes especializados en las políticas públicas que desarrollan papeles que difieren de un sistema a otro: entre estos se incluyen los líderes de los grupos de interés, las agrupaciones de trabajadores, los periodistas y otros líderes de la opinión pública, los hombres de negociación, los funcionarios locales o de otras unidades del gobierno subordinadas.”²¹

Sobre cómo ejercen el control los participantes en el “juego del poder,” Lindblom establece algunas formas y plantea lo siguiente: “Uno de los modos de ejercer el control sobre los adversarios es encarcelarlo o intimidarlo. También se pueden emplear métodos, más suaves: por ejemplo mentir sobre las propias intenciones y conseguir de este modo aliados o silenciar las críticas, o devolver favor, por favor. Otras veces se puede ganar en una determinada política actuando simplemente de modo rápido antes que otro pueda hacerlo.”²² Los mecanismos que presenta Lindblom aquí son: “Persuasión y el análisis partidista,” amenazas, el intercambio y autoridad, el tener autoridad sobre los demás.

¹⁹ C Lindblom “El proceso de elaboración de las políticas públicas” Pág. 57.

²⁰ C Lindblom “El proceso de elaboración de las políticas públicas” Pág. 58.

²¹ C Lindblom “El proceso de elaboración de las políticas públicas” Pág. 58.

²² C Lindblom “El proceso de elaboración de las políticas públicas” Pág. 62.

2 La génesis de la reforma educativa: los diagnósticos y los actores de la reforma.²³

“La educación pública constituye, desde hace más de un siglo, uno de los pilares de la sociedad uruguaya. El sistema educativo público ha desempeñado un papel determinante en la historia nacional, una función clave en la conformación de la sociedad uruguaya, en la construcción de su identidad colectiva, en la formación de ciudadanía y, desde luego, también en la generación de las bases del desarrollo económico y productivo. En este sentido, debemos tener presente que la matriz del sistema educativo nacional, fundado a partir de los principios de “gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la enseñanza,” fue construida tempranamente en comparación con otros países de América Latina, en el último cuarto del siglo XIX, en paralelo a la consolidación del Estado Nacional y como componente esencial del mismo”²⁴.

Hasta la década del sesenta, del siglo XX, el sistema educativo uruguayo exhibía niveles de desarrollo (tasas de alfabetización, cobertura educativa, egreso, etc.), que ubicaban al país en una posición destacada dentro de la región, incluso en comparación con los países de mayor desarrollo socioeconómico. A pesar de estos valiosos valores, Uruguay fue perdiendo el nivel educativo adquirido en los últimos años, tanto con relación a las sociedades más desarrolladas, como con sus pares de la región. Por lo cual se llega a la reforma del sistema educativo en los noventa, gracias a una serie de diagnósticos del sistema educativo.

En el marco de una oleada de reformas educativas y también de otras, como las reformas del Estado, de la seguridad social, etc. que vivió América Latina en los años noventa y de las que el propio Uruguay no fue ajeno a esas reformas ocurridas. Entre (1995-1999), se produjeron, en Uruguay una serie de reformas: como la del Estado, de la seguridad social y también se desarrolló una educativa, que se guió por una serie de

²³ Para recabar información se realizaron 5 entrevistas y se incluyen 2 de otro trabajo realizado en seminario uno. Dichas entrevistas tendrán la siguiente denominación para reservar el anonimato de los entrevistados a la hora de ser citadas en el presente capítulo y en el resto de los capítulos de este trabajo, las denominaciones son las siguientes: en el caso de las autoridades del CODICEN serán Autoridad del CODICEN uno y dos, en el caso de los analistas simbólicos serán analista simbólico uno y analista simbólico que participó en la reforma, en el caso de los dirigentes gremiales serán dirigente gremial uno y dos y en el caso del docente, la denominación será docente común.

²⁴ ANEP presupuesto 2005 en www.anep.edu.uy

objetivos fundamentales: “mejoramiento de la calidad educativa, el avance de la equidad, la profesionalización docente y modernización de la gestión.”²⁵

2.1 *¿Cómo se produce el diagnóstico?*

En el período que va desde la reinstitucionalización democrática (1985 hasta 1994), se realizaron avances muy importantes en dicho tema, se produjeron en las dos administraciones del tiempo marcado, o sea, en el CODICEN de Pivel Devoto y en el de Gabito Zoboli. En estas administraciones, se brindaron recursos y se apoyaron estudios técnicos sobre el sistema educativo, entre los cuales se pueden destacar: el trabajo realizado por CEPAL²⁶Montevideo, cuyos resultados son publicados entre (1990-1994), dicho informe estuvo destinado a la calidad de la enseñanza, y tenemos el diagnóstico realizado por la oficina de planeamiento y presupuesto (OPP), a través del programa de investigación social.

Estos estudios “constituyeron una condición imprescindible para la elaboración de políticas de corto, mediano y largo plazo, y, en definitiva, para cualquier proceso de transformación que se quisiera fundar sobre bases sólidas.”²⁷

Además, la gran difusión que tuvieron estos documentos sirvió para conscientizar a la sociedad, de que el sistema educativo uruguayo necesitaba un cambio (reforma). También se conscientizó a las autoridades políticas de la época, de que se necesitaba una reforma del sistema educativo uruguayo. En este sentido, M E Mancebo plantea: “A su vez, la amplia difusión de esos estudios fue lenta, pero sistemáticamente generando conciencia respecto a los problemas del país, tanto en el ámbito de la opinión pública como de las élites y, en particular, de la clase política.”²⁸

También se mostró, a través de estos diagnósticos, la situación de la educación uruguaya, la realidad crítica por la que atravesaba el sistema educativo nacional, tanto en recursos materiales, como en la calidad de la educación, los problemas que tenía en Secundaria con la alta deserción de los estudiantes, etc. Dichos estudios mostraron una importante brecha en lo que era el aprendizaje de los alumnos que tenían un nivel socio-económico más alto, en comparación con aquellos que tienen un menor nivel socio-

²⁵ Mancebo “La larga marcha de una reforma exitosa”. Pág. 4.

²⁶ El convenio entre la oficina de CEPAL Montevideo y el CODICEN se produce en el año 1989, convenio que se produce para realizar un estudio global sobre la educación básica, con mayor énfasis en la educación inicial, primaria y secundaria.

²⁷ Mancebo “Revista uruguaya de ciencia política” N ° 10 Pág. 105.

²⁸ Mancebo “Revista uruguaya de ciencia política” N.º 10 Pág. 105

económico más bajo. “El fantasma de la segmentación en el campo de la educación apareció con crudeza en una sociedad que tradicionalmente ha ostentado altos niveles de integración.”²⁹

En lo que se refiere a la educación media, el informe de CEPAL establecía que existía: “Una fuerte estratificación de los aprendizajes por subsistema, tanto global, como por áreas: en primer lugar se posicionan los alumnos de los liceos privados, en el segundo los estudiantes de los liceos públicos de Montevideo, en tercera posición los públicos de capitales departamentales del interior, en el cuarto lugar los alumnos de las escuelas técnicas montevidéanas y finalmente los de las escuelas técnicas ubicadas en el interior.”³⁰

Otro de los problemas detectados por los estudios fue la alta deserción del estudiantado, en el Ciclo Básico de Secundaria, a pesar de que la matrícula había caído, (como se puede ver en el cuadro 1 del Anexo de cuadros.).

Otro de los problemas a destacar era el alto índice de repetición, tanto en Primaria como en Secundaria. El índice de repetición en Primaria era “un 10,4% en 1998 (en escuelas públicas comunes). Del total de alumnos matriculados en primer año un 21,3% repetía.”³¹

Estos diagnósticos los podemos remitir al plan desarrollado por la CIDE, en (1962-1965), ya que se encontraba en los mismos lineamientos de estos estudios mencionados sobre todo, el de CEPAL, ya que Germán Rama fue una figura muy importante en ambos trabajos, puesto que participó en la CIDE, como en el informe de CEPAL. Rama va a tomar los lineamientos de la CIDE, en la investigación de CEPAL, llevada adelante por él. En ese momento, los principales ejes de ambos planes eran: “enseñanza inicial, atención focalizada en sectores marginales, expansión de la formación docente y fortalecimiento de la enseñanza técnica (UTU).”³²

En 1995, en la administración del DR. Julio M Sanguinetti se empieza a formular e impulsar una reforma educativa de proporciones infrecuentes, la cual apunta al fortalecimiento del papel del Estado en la orientación y la ejecución de políticas, también aumentó de forma considerable el gasto público. Dicha reforma fue planteada en la ley de presupuesto del quinquenio (1996-2000).

²⁹ Mancebo “Revista de ciencia política” N.º 10 Pág. 105.

³⁰ Citado: en “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 200.

³¹ “Una visión integral del proceso de la reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 131.

³² G De Armas y Garcé en “Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay 1995-1999.” Pág. 10.

La reforma fue llevada adelante por el CODICEN, que tenía como principal figura al sociólogo Germán Rama, quien fue el encargado de llevar adelante los estudios de CEPAL, sobre el sistema educativo.

En este sentido, Nicolás Bentancur nos plantea: “Entre los años 1995 y 2000 en Uruguay se formuló e implementó un conjunto de políticas educativas al que por su ambición y vocación sistémica se le atribuyó la categoría de “reforma educativa”, y más específicamente, fue conocida como la “reforma Rama”. Fue precisamente el sociólogo Germán Rama quien cumplió un doble y determinante rol en la génesis y desarrollo de las transformaciones: primero como técnico de la sede Montevideo de CEPAL, desde la cual se diagnosticó el estado de situación de la educación uruguaya en el primer lustro de los años noventa; luego, desde 1995 y hasta el año 2000, al frente de la administración educativa nacional (Director Nacional de Educación de ANEP).”³³

2.2 La participación de los distintos actores en la reforma educativa “Rama”, tanto por acción, como por omisión.

En este punto se examinarán tres actores, que a nuestro entender son relevantes a la hora de explicar la tendencia que siguió la reforma, los mismos son: los analistas simbólicos, ya que como sabemos, los intelectuales y las ideas que portan, son una puntualización de porqué las políticas públicas toman una orientación y no otra. Luego, como otro actor de importancia, están los organismos internacionales (BID y Banco Mundial), que como bien sabemos los mismos desempeñan un papel decisivo a la hora de la ejecución de las políticas públicas y sobre todo en América Latina (Neo-dependientismo). Estos dos protagonistas son tomados por acción. Por último, tenemos un tercer actor, en este caso por omisión, como es el gremio docente. En nuestro caso particular nos concentraremos en el gremio de Secundaria, que fue el que generó mayor rechazo a la reforma, o sea FENAPES.

2.2.1 ¿Qué papel jugaron los analistas simbólicos en la formulación de la reforma educativa “Rama”?

³³ Nicolás Bentancur “Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay” en Cuaderno N° 93 del CLAEH Pág. 15.

Primero debemos hacer una pequeña referencia sobre qué entendemos por analistas simbólicos, lo tomaremos en el sentido que describimos y desarrollamos en el punto 1.3.1, siguiendo a Antonio Camou y a José Brunner, el cual era: como manipuladores de símbolos como son los datos, el conocimiento, técnicos externos al sistema. Podemos decir, que son las personas que participaron como coordinadores y consultores de los diferentes programas de la reforma, como el MESyFOD, MECAEP, UTU/BID y ANEP-FAS. Dando algunos nombres podemos decir el propio Germán Rama, quien fuera el presidente del CODICEN, en el período que se llevó a delante la reforma educativa (1995-2000), María Ester Mancebo, coordinadora de MESyFOD.

A continuación, presentaremos la opinión de los diferentes actores entrevistados para este trabajo como son: analistas simbólicos, dirigentes gremiales, docentes y autoridades del CODICEN, para terminar, dando nuestra opinión basada en una revisión de la bibliografía existente sobre el tema.

La opinión de los entrevistados se recaba bajo la siguiente pregunta: ¿Cómo analiza la participación de los analistas simbólicos en el proceso de formulación de la reforma?

En función de esta pregunta, una de las autoridades del CODICEN nos expresaba: “(...) Desde el punto de vista de su diseño nada tuvieron que ver técnicos externos al sistema, el diseño de las modificaciones e innovaciones se hizo desde adentro del sistema concretamente. Yo tuve una participación muy fuerte porque era consejera del CODICEN (...), entonces para mi gusto alguno de los técnicos que se contrataron para algunas tareas dentro del programa MESyFOD tuvieron una participación de instrumentar la reforma, pero no en el diseño de la reforma, (...)” Autoridad del CODICEN uno.

La otra persona entrevistada, como autoridad del CODICEN a diferencia de su compañero nos mencionaba: “Bueno mira, en realidad, yo creo que fue muy importante en todo momento desde su arranque (...). Eso para mí le dio una riqueza fundamental, porque, técnicos que provienen de distintos lugares, tienen distintas visiones sobre temas iguales (...)” Autoridad del CODICEN dos.

Por otro lado, tenemos los que nos expresaban los analistas simbólicos, lo cual sigue en consonancia con lo que manifiestan la autoridad del CODICEN número dos, en donde se recalca la importancia de la participación de los analistas.

En este sentido, uno de los analistas nos decía: “Yo creo que fue una participación no solamente totalmente legítima, sino sumamente rica (...)” Analista simbólico que participó en la reforma.

En la misma dirección, la otra persona entrevistada como analista simbólico nos plantea lo siguiente, aunque dividiendo el período en dos momentos: “Yo creo que fue muy positiva. Al comienzo creo que hay un acervo, o contribuyeron a producir y acrecentar un acervo de conocimiento técnico sobre educación en Uruguay, que antes casi no existía o era muy parcial (...), creo que hacia la segunda mitad de ese período o hacia el final de ese período (...) los analistas simbólicos fueron abandonando un poco ese rol de productores de conocimiento, que sirve para cualificar el diseño de la política o iluminar entorno a un tema no conocido, a un rol mucho más instrumental (...).” Analista simbólico uno.

En cambio, los dirigentes gremiales de FENAPES y los docentes tienen una visión diferente. Uno de los dirigentes nos contaba: (...) “Son los instaladores de la reforma (...), los analistas simbólicos de corte, de los que pueden ser un Germán Rama, una María Ester Mancebo, gente que trae un proyecto, esa es la primera instancia, esa es la primera valoración que hubo en la época (...).” Dirigente gremial uno.

En el mismo sentido, el otro dirigente nos plantea lo siguiente, aunque recalando una visión tecnocrática en el proyecto de reforma: “Bueno, justamente todo el proceso reformista se caracterizó, por la contratación de técnicos, sobre todo sociólogos, que en gran parte no tenían una vinculación con el sistema educativo (...). Eso genera entonces para nosotros una visión para nosotros demasiado tecnicista, hasta tecnocrática directamente, que el técnico elabora todas sus propuestas muchas veces desvinculado del quehacer cotidiano del sistema educativo (...).” Dirigente gremial dos.

El docente entrevistado nos expresaba, lo cual está en consonancia con el espíritu del gremio, ya que en su forma de parecer la participación de los analistas no era adecuada: “Me parecieron totalmente inconvenientes porque desconocían a mí entender la realidad de la educación nacional.” Docente Común.

A raíz de esta presentación de opiniones, podemos plantear dos visiones: una donde la participación de dichos analistas es positiva, ya que aportan ideas y por otro lado, una visión que plantea que la participación de estos no es adecuada, ya que en algunos casos solían desconocer las realidades del sistema educativo.

En nuestra opinión, para evaluar la participación de los analistas simbólicos en el diseño e implementación de la reforma, primero debemos hacer una referencia breve al ascenso de los mismos en las políticas públicas en la región y en Uruguay.

La participación de los analistas en las decisiones y análisis de políticas públicas, tomó notoriedad en la década del noventa, por una serie de reformas que se produjeron

en América Latina, lo que se denomina reformas de “segunda generación.” En Uruguay, “Recién a partir de la segunda administración democrática, con el plan de reformas impulsado por el presidente Lacalle, surgen los indicios de un lento, pero sostenido avance de los técnicos.”³⁴ Pero la mayor notoriedad se da en la segunda administración de Sanguinetti, ya que en Uruguay se produjeron una serie de reformas como: la del Estado, la educativa, etc.

En lo que se refiere a la educación, la participación de los analistas fue muy importante en el período 95-96, que es cuando se produce el proceso de formulación e implementación de la reforma educativa y del plan de Ciclo Básico de Secundaria, de 1996, las dos etapas más importantes del ciclo de políticas públicas.

Los técnicos tuvieron una notoria participación en la formulación de la reforma educativa a raíz de la conformación de un selecto equipo de técnicos encabezado por el sociólogo Germán Rama, quién luego sería el presidente del CODICEN.

La participación de los técnicos en dicha formulación es importante de destacar ya que los técnicos, cuando tienen a su cargo la formulación, y la implementación de una política, suelen generalmente imponer su sesgo ideológico y lo más importante es que lo hacen a través de sus diagnósticos, de sus soluciones.

En este sentido, Bentancur nos plantea lo siguiente: “Los técnicos- <<analistas simbólicos>> que tuvieron a su cargo la gestión de las reformas, frecuentemente imprimen su sesgo ideológico, disciplinario o, más simplemente, sus propios diagnósticos y soluciones objeto de su trabajo.”³⁵

“El caso de la reforma es un caso evidente de uso político del conocimiento especializado.”³⁶

Además, el conocimiento (el saber de los especialistas), de los técnicos, sirvió para poder generar un diagnóstico acabado de la educación uruguaya en los noventa llevado por Rama desde la CEPAL. “Puede decirse siguiendo a Brunner y Sunkel (1993: 9) que el conocimiento especializado fue decisivo en la “construcción” de la noción de “crisis del sistema educativo.”³⁷ “Simultáneamente y gracias al manto de neutralidad y cientificismo que legitima la tarea de los organismos internacionales como CEPAL,

³⁴ G De Armas “Técnicos y Política en la Reforma Educativa Uruguaya 1995-1999” Pág. 45.

³⁵ Nicolás Bentancur “Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay” en Cuaderno N° 93 del CLAEH Pág. 13.

³⁶ G De Armas Y Garcé “Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay <1995-1999>” Pág. 9.

³⁷ G De Armas y Garcé “Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay <1995-1999>” Pág. 9.

Rama se había catapultado ante la opinión pública y los partidos políticos uruguayos como el principal experto en el campo educativo del país.”³⁸

Como podemos ver, de aquel rol marginal y subordinado que tradicionalmente han tenido los especialistas y su conocimiento en lo que es la elaboración de las políticas públicas, pasó a ser más notorio y decisivo con la serie de reformas que se dieron en el período 95-96. En lo que se refiere a la reforma educativa, los analistas simbólicos participaron aportando ideas y pensando como mejorar la misma. Luego ese papel de los técnicos se tornó más instrumental, en el sentido, en que se dedican más a perseguir el dato, el resultado.

Tal vez, la respuesta a la notoria participación de los analistas simbólicos en dicha reforma educativa, pueda ser la necesidad del Estado, de poder legitimar la misma ante la opinión pública y frente a los organismos internacionales financieros como el BID y el Banco Mundial, ya que los técnicos cuentan con una capacidad de legitimar y justificar las decisiones que se adoptan en una política pública, y también para poder construir una noción de <crisis del sistema educativo>, con los estudios realizado por los analistas desde la CEPAL.

En este sentido, uno de los analistas simbólicos entrevistado nos contaba: “Creo que lo de Uruguay no escapa a una tendencia macro en la región de un ascenso de los técnicos a los ámbitos a donde se elaboran las políticas públicas económicas o sociales, en este caso la educativa. Pasó en Argentina con la reforma, pasó en Chile con la reforma, antes y de manera más marcada pasó en Brasil, en Colombia, en República Dominicana, en fin, en prácticamente en todos los países de la región. En parte me imagino también alentado, estimulado, incentivado, por las instituciones financieras internacionales, BID, Banco Mundial, prestatarias de los proyectos de reformas educativas en los países de la región, que de alguna manera también exigían tener ese perfil técnico al frente de las contrapartes con las cuales llevaban adelante prestamos para in-cursar procesos de reforma educativa.” Analista simbólico uno.

2.2.2 ¿Qué papel jugaron los organismos internacionales de crédito en la reforma educativa “Rama”?

En este punto trataremos de examinar el rol que desempeñaron, en la formulación y ejecución de la reforma educativa, los organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, pero primero presentaremos las opiniones de los diferentes

³⁸ G De Armas y Garcé “Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay <1995-1999>” Pág. 9.

entrevistados, para luego hacer un análisis basado en información Secundaria y en bibliografía sobre el tema.

La opinión de los entrevistados para este tema se recaba con la siguiente pregunta ¿Qué papel jugó en la formulación de la reforma, el financiamiento internacional?:

Una de las autoridades del CODICEN nos expresaba: (...) “Cualquiera de los dos bancos jugaron un papel fundamental, estrictamente del punto de vista de los recursos” Autoridad del CODICEN uno.

En el mismo sentido, la otra autoridad entrevistada insistía en recalcar el papel fundamental de los organismos internacionales en cuanto al financiamiento de la reforma, en lo que son los recursos y no en el diseño de la misma: “Sin temor creo que el papel que jugó el financiamiento internacional fue fundamental, no hubiese podido haber reforma, sino hubiese habido financiamiento internacional, porque, sin dudas el financiamiento internacional facilitó varias cosas: capacitación de los docentes; constitución de grupos de trabajo que analizaran, estudiaran e hicieran propuestas; construcción de centros educativos; compra de equipamiento, etc. Lo que sí debe quedar claro, es que al decir que el financiamiento internacional contribuyó decididamente en la reforma, no es lo mismo que sostener que el financiamiento internacional hizo la reforma.” Autoridad del CODICEN dos.

Uno de los analista simbólico nos manifestaba, lo cual sintoniza con lo que plantean las autoridades del CODICEN: “(...) Yo diría que fueron importante, en términos muy importantes, no importantes, muy importantes en términos de financiar los componentes de innovación de la reforma educativa en todas las áreas o subsistemas. Cuando digo componentes de innovación me refiero a infraestructura, equipamiento, capacitación, asistencia técnica, condición de estudio, etc., etc.” Analista simbólico uno.

En la misma dirección, el otro analista entrevistado nos plantea: “(...) Si tuviéramos que cuantificarlo, yo diría que en un ciento por ciento de formulación, hubo un 80% de formulación por parte de actores nacionales, a que le dejo es 20%, ese 20%, lo dejo en relación sobre todo a lo que fue las fases de negociación de los proyectos internacionales, (...) en ese 20%, también es cierto que los organismos internacionales muy frecuentemente, en las negociaciones de estos prestamos, ponen determinados, hacen determinadas exigencias, que obligan entre comillas a los nacionales a poner a punto ciertas cosas.” Analista simbólico que participó en la reforma.

Los dirigentes gremiales de FENAPES y docentes nos manifiestan una visión diferente de la de los analistas y autoridades, esta visión plantea que los organismos financieros no sólo financiaron el proyecto, sino que ellos decidieron que proyecto aplicar en nuestro país.

En este sentido, uno de los dirigentes nos mencionaba: “(...) Estos dos organismos internacionales han dirigido la política a través de convenios (...) la estructuración de estos proyectos hizo, que por la cantidad de funciones y la cantidad de contenidos que existían del punto de vista de las propuestas educativas, del punto de vista del manejo de los recursos económicos, los recursos económicos para el mantenimiento, para la construcción, para la arquitectura, para todos los aspectos, estuvo en manos de esos organismos. En consecuencia, de alguna manera esos organismos dirigieron la política educativa y la financiación de ese proyecto dirigió la política educativa a través de esos créditos.” Dirigente gremial uno.

En la misma dirección, el otro dirigente nos expresaba: “Acá tenemos que hacer todo un encuadre político regional. Sin duda el BID juega ahí un rol en todo lo que son las políticas públicas, acá no podemos separar la reforma educativa de todo lo que fue la reforma del Estado.” Dirigente gremial dos.

Siguiendo la misma posición, el docente entrevistado nos decía: “Totales fueron determinantes (...) fue una reforma impuesta desde el exterior, ellos pusieron el financiamiento y determinaron la temática, la filosofía de los planes fue determinante, por supuesto en complicidad de los gobiernos locales, pero no solamente en Uruguay si no en general en América Latina.” Docente común.

Como podemos ver, las opiniones de los actores pueden dividirse nuevamente en dos: Por un lado los que creen y expresan que los organismos internacionales tuvieron un papel decisivo en lo que fue la financiación de la reforma (infraestructura, en lo material), pero que el financiamiento no fue quien hizo la reforma, ni quien la impuso. En esta línea tenemos a los analistas simbólicos y a las autoridades del CODICEN. Luego tenemos los que manifiestan que la financiación internacional tuvo un papel preponderante, determinante en todo sentido, no sólo en lo que fue el financiamiento, sino también en el condicionamiento de la reforma, en el sentido de que es un proyecto hecho por los organismos internacionales.

A nuestro entender, el papel de los organismos internacionales de crédito, lo tenemos que dividir en dos partes: por un lado la incidencia que tuvieron en la formulación del plan de la reforma (texto), y por otra parte, la influencia en el financiamiento de la misma, o sea que la reforma se llevara a cabo, ya que la ANEP no tenía fondos para invertir, ya que la mayor parte de sus capitales estaban destinados al pago de los salarios de sus funcionarios, si bien se hizo un gran esfuerzo por parte del Estado, para incrementar significativamente los recursos que se asignaban a la enseñanza.

Garcé y De Armas establecen que: (...) “Los recursos aportados por las IFIs (instituciones financieras internacionales), jugaron un papel fundamental. En particular, permitieron el funcionamiento de algunos programas ad hoc que fueron decisivos en la fase de implementación de la reforma.”³⁹

En dicho período (1995-1999), se recibieron diversos aportes del BID y del Banco Mundial: “US\$ 59.500.000 para el MECAEP, programa para mejorar la calidad de la educación primaria, US\$ 28.000.000 para fortalecer la educación técnica (UTU-BID), US\$ 18.000.000 para la modernización de Secundaria y la formación docente (MESyFOD), y US\$ 7.468.000 para fortalecer el área social (FAS-OPP-BID.). Esto hizo un total de US\$ 112.968.000.”⁴⁰ Como se puede observar, el total de dinero prestado “(US\$ 112.968.000), llevado a un promedio anual, serían unos US\$ 14.121.000, lo que significa menos de un 5% del presupuesto de la ANEP.”⁴¹ Pero como dijimos anteriormente, la mayor parte del presupuesto de la ANEP, está dedicado al pago de los salarios de sus empleados (93%), lo cual deja un pequeño margen de inversión para locales, equipamiento, informática, etc. Por lo cual, los fondos de los organismos internacionales jugaron un papel importantísimo en el financiamiento de la reforma, ya que fueron alrededor del 50% de los recursos disponibles para invertir en la reforma educativa.

En lo que respecta a los lineamientos de la reforma los mismos no tuvieron ninguna incidencia, ya que los organismos internacionales tenían una propuesta que estaba muy relacionada con el “New public Management” y con un modelo “educativo-Neoliberal”, en donde se proponía una clara descentralización, privatización, introducir mecanismos de mercado: como el libre juego de la oferta y la demanda (por ejemplo como en el caso chileno con los vouchers), y una reducción del papel del Estado.

Si miramos la reforma educativa uruguaya de 1996 no tenemos nada de esto, la descentralización no existe, se tiene un órgano jerarca concentrado que es la ANEP.

En lo referente a la privatización no existió, en cuanto a la introducción de los mecanismos de mercado como pueden ser: financiamiento mixto, (vouchers), subsidio a la demanda, etc. nada de esto ocurrió en la reforma uruguaya. Además, si se compara la reforma uruguaya, con las del resto de América Latina, la misma es hiperestatista. Se

³⁹ Garcé, G De Armas “Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay <1995-1999>” Pág. 7.

⁴⁰ Información extraída de Garcé y G De Armas “Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay <1995-1999>.”

⁴¹ Fuente Garcé, G De Armas.

aumenta la participación del Estado, ya que se amplía la cobertura de la educación pública a nivel de 4 y 5 años de edad, (lo que se llamó la educación inicial), aparecieron las escuelas de tiempo completo. También se ampliaron las escuelas rurales, en donde se establecieron tres años más, lo que se llamó séptimo, octavo y noveno, en donde se formaba a los estudiantes de las escuelas rurales para compatibilizar con los liceos (lo que se daba era similar al Ciclo Básico del liceo). Así mismo se extendió el número de liceos públicos, hubo una expansión en la formación docente, por parte del Estado creándose los CERP (Centro Regionales de Docentes), se crearon seis centros de profesores, etc. Sin dudas, el papel del Estado no se redujo, como proponen, los principales organismos financieros (Banco Mundial, BID), que se encuentran asociados al “New public Management” y a un modelo neo-liberal.

Con respecto a esto, De Armas y Garcé plantan lo siguiente: “Las principales políticas también revelan el contenido estatista de la reforma. En este sentido, vale la pena destacar i) la expansión de la oferta pública de la enseñanza en educación inicial: “brindar cobertura adicional (en el período 1995-1999) a 10.500 niños de 5 años y a 14560 niños de 4 años”⁴² ii) expansión de la escuela de tiempo completo: “brindar atención de tiempo completo al 12% de los alumnos asistentes a la escuela pública del país”⁴³(...).”⁴⁴

No sólo en las políticas que se emplearon en la reforma educativa “Rama” se puede ver el crecimiento del papel del Estado en la educación, sino también en el aumento del gasto presupuestal. “En el período (1996-1999) se invirtieron U\$\$ 97.479.189,35 en el rubro construcciones escolares que permitieron disponer 1968 nuevos espacios aulas. Parte de esta inversión fue financiada a través del importante aumento del presupuesto para la educación, aprobado por el parlamento: la partida para educación se incrementó en un 20,9% (equivalente a U\$\$ 62.015.460), en 1996 con respecto al presupuesto de 1995 con lo que el presupuesto asignado a la ANEP pasó del 1,73% al 2,26% del PBI y del 8,96% al 10,29% del presupuesto del gobierno central.”⁴⁵

Por lo cual, podemos decir que el rol de los organismos financieros internacionales fue nulo, en lo que se refiere a lo ideológico, ya que la reforma educativa uruguaya no

⁴² Citado por G De Armas y Garcés “Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones” ANEP 1996-2000.

⁴³ Citado por G De Armas y Garcés, Rama Germán, “La reforma educativa en Uruguay” ANEP 1998 p.12

⁴⁴ G De Armas y Garcés “Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay <1995-1999>” Pág. 5.

⁴⁵ G De Armas y Garcé “Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay <1995-1999>” Pág. 6.

siguió lineamientos de éstos, pero si tuvo un papel importante, y decisivo, en lo que se refiere al financiamiento de la misma, ya que si bien el capital aportado no era más de un 5% del gasto de la ANEP, fue fundamental a la hora de invertir en la realización de la reforma, ya que fueron alrededor de un 50% de los fondos para invertir en infraestructura (nuevos centros educativos, edificios) en tecnología (informática), etc.

Pero, debemos aclarar que no es que los organismos no intentaron poner condiciones en el paquete de la reforma educativa, sino todo lo contrario.

En esta dirección, algunos de nuestros entrevistados nos manifestaban: “Los organismos intentaron yo sé porque para cualquiera de los dos prestamos intervine en su firma. Los organismos como de costumbre intentan poner condiciones, pero lo recuerdo con enorme satisfacción. Directamente interviniendo miembros del CODICEN, miembros del consejo de secundaria, miembros del consejo de UTU y miembros de primaria, negándonos a aceptar una sola condición que tuviera que ver o que chocara con las leyes uruguayas o con la tradición pedagógica uruguaya, las condiciones que aceptamos tuvieron que ver con plazos de ejecución de proyecto (...).” Autoridad del CODICEN uno.

En el mismo sentido, un analista simbólico nos expresaba: ”Determinadas orientaciones que los técnicos del BID trataron de promover verdad (...) un ejemplo bien contundente que tengo fue que en relación a todo lo que supondría una línea central de la reforma educativa, que fue la capacitación de los docentes, la propuesta, o la idea del BID, iba mucho más por un modelo que de hecho está muy extendido en América Latina, lo que no viene de Washington ni nada por el estilo, sino que está muy extendido en el mundo por general que es, que la capacitación se realizara a través de las universidades y de hecho los técnicos del BID hicieron algún contacto para ver si alguna universidad de las que existen en Uruguay, podría estar en condiciones de asumir el desafío de capacitación de los docentes de enseñanza media por ejemplo, y allí Rama puso el ¡grito en el cielo! porque su modelo, puso el ¡grito en el cielo! y en un momento parecía que la negociación se cortaba, porque él estaba convencido que ANEP, tenía que dar la capacitación de los docentes tenía que seguir siendo hecha en el marco de la ANEP (...).” Analista simbólico que participó en la reforma.

2.2.3 *¿Qué papel jugó el gremio docente FENAPES en la formulación de la reforma?*

Vale aclarar que nos dedicaremos al gremio docente de Secundaria, en particular a FENAPES, que como se sabe fue el gremio que tuvo un mayor rechazo a la reforma, ya que fue el gremio más confrontativo con la misma y con las autoridades del CODICEN.

Debido a que FENAPES es el objeto relevante de nuestro trabajo, posteriormente le dedicaremos el capítulo 4. En el capítulo 3 que sigue analizamos un aspecto específico de la reforma: el plan 1996 del Ciclo Básico de Secundaria.

3 El objeto de discordia: el Plan de estudios 96 para el Ciclo Básico de Secundaria.

El acabado diagnóstico del sistema educativo y la concientización de la opinión pública y de la clase política, llevó a que todos los partidos tomaran como bandera para la campaña electoral de las elecciones de 1994, el tema educativo. Como, ya se sabe en dichas elecciones ganó la presidencia el partido colorado, cuyo candidato era el DR Julio M Sanguinetti.

A raíz de la concientización de la gente y de la clase política se logra un fuerte respaldo parlamentario, para la designación de los integrantes del CODICEN, en donde se nombra al sociólogo Germán Rama, como presidente del CODICEN, quien fue el coordinador técnico de los estudios realizados por CEPAL, sobre el sistema educativo uruguayo.

El CODICEN, además de Rama, estuvo integrado por José Claudio Williman, Carmen Tornaría, Nelly Leites de Moraes y Rosa Márquez.

Llegado al proceso de formulación de la reforma educativa anterior, en donde Rama ya tenía un diagnóstico acabado del sistema educativo, ya que como mencioné fue el coordinador de los estudios de CEPAL.

En nuestro caso se analizará el proceso de formulación del Ciclo Básico de educación Secundaria.

3.1 ¿Cómo se conforma el equipo técnico para la formulación de la reforma?

Rama conformó el equipo técnico, el que implicaba las cabezas de los cuatro programas de financiamiento externo: MECAEP, (donde coloca a Pedro Ravela), FAS-ANEP (donde está Karen Lehrhaupt), el único proyecto que se crea en el marco de la

reforma, es para reformar la educación media y docente, que es el MESyFOD, donde está María E. Mancebo y en el UTU/BID, coloca a Sara Silveira.⁴⁶ Dichas personas eran del equipo de CEPAL, luego pasarían a formar parte del grupo de trabajo en la reforma educativa, en conjunto con otros integrantes, pero el corazón del elenco que trabajó en está, era el proveniente desde CEPAL.

En el mismo sentido, que venimos planteando, un analista simbólico nos contaba con respecto a la conformación del equipo técnico lo siguiente, aunque recalando que no era un solo elenco, sino que eran muchos: “No era un equipo de trabajo, eran muchos equipos de trabajo, es decir, el equipo de CEPAL que habíamos trabajado con Rama cinco años éramos muy poquitos, éramos en realidad tres Pedro Ravela, Sara Silveira y yo, y de hecho cada uno de nosotros terminó dirigiendo por un tiempo uno de los proyectos internacionales, era una forma de decir, bueno éramos personal de confianza de Rama.” Analista simbólico que participó en la reforma.

-Conformación del equipo de técnico de secundaria-

La conformación del elenco técnico que realizara la formulación de la reforma, que iba dirigida al Ciclo Básico de Secundaria, fue un grupo muy amplio, el cual era integrado por profesores del IPA para cada una de las diferentes áreas de conocimiento, por lo cual podemos decir que fue un equipo amplio.

En esta dirección, un analista simbólico nos manifestaba: “(...) Se fue integrando mucha gente. Yo te diría que fueron analistas simbólicos y lo que en algún documento llaman pedagogos reformistas (...) se fue acercando gente, profesores del IPA, etc. Rama tuvo la gran capacidad de reclutar a muchos intelectuales, este, Gerardo Caetano, José Pedro Rilla, que cumplieron un rol importantísimo en la labor del programa de Ciencias Sociales. El contador Faropa en la parte de economía, Germán Wettstein geógrafo tan reconocido, en fin nosotros podríamos seguir enumerando gente proveniente y para cada una de las líneas de la reforma.” Analista simbólico que participó en la reforma.

Como podemos ver, luego de lo mencionado por un de nuestros entrevistados, notamos que el equipo se integró por mucha gente. No sólo estaba integrado por analistas simbólicos, también había “pedagogos reformistas”, y profesores del IPA de diferentes disciplinas.

Pasando a la integración del equipo veremos, que era amplio y dando nombres nos daremos cuenta de que el elenco se componía de diferentes figuras.

En este sentido, el analista simbólico nos decía: “Fue un grupo amplio donde estaban: Germán Rama, José Claudio Williman, Carmen Tornaría, Jorge Carbonell, María Ester Mancebo, Gerardo Caetano, José Pedro Rilla, Ricardo Vilaró, Ciencias de la Naturaleza: no me acuerdo los

⁴⁶ Información extraída “Técnicos y políticas en la reforma educativa uruguaya” G De Armas Pág. 57.

nombres, Alma Hospitalé. Puedo estar olvidándome de alguna persona.” Analista simbólico que participó en la reforma.

Como podemos ver, dicho equipo tenía una composición amplia y muy particular, ya que tiene tres integrantes que componían el Consejo Directivo Central. Por un lado, era integrado nada menos que por el presidente del CODICEN de la época y otras figuras como Williman, Tornaría, estaba el propio Carbonell, quien fuera secretario del CODICEN, también estaba María E Mancebo, quien fuera la coordinadora del MESyFOD, y diferentes profesores del IPA de diferentes áreas.

Como podemos apreciar, este elenco tiene algunos miembros que pertenecen al equipo general de la reforma, el “corazón duro” (Rama, Mancebo).

Pasando al tema de los criterios para la integración del equipo podemos, decir que no existieron criterios del tipo de llamados públicos. Si existieron dos criterios: el ser conocido por Rama y o la trayectoria de la persona, del técnico. En este caso nos comentaba uno de los entrevistados que Rama llevó el equipo que tenía en CEPAL, al CODICEN.

3.2 Proceso de formulación del plan 1996 para Ciclo Básico.

Debemos aclarar de antemano que el proceso de formulación del Ciclo Básico, se da con la elaboración del presupuesto de la ANEP (que se da en la ley de presupuesto para el quinquenio 1995-1999), como toda la reforma educativa.

El proceso de formulación del plan curricular de Ciclo Básico de 1996, es diferente de los demás. Este no parecería ser el resultado de los diagnósticos previos que realizara CEPAL, sobre el sistema educativo uruguayo, como lo fue en las diferentes políticas empleadas en primaria, aunque en los estudios previos realizados por CEPAL, se dejaban ver algunas cosas, como la insuficiencia en la calidad de la enseñanza entre otras, pero no había un planteamiento expreso de las innovaciones que se debían introducir en el currículum del Ciclo Básico.

En consecuencia, en este sentido, G De Armas establece que: “La evidencia existente (documentos, prensa y entrevistas) parece indicar que la reforma curricular del Ciclo Básico de educación media fue el resultado de un proceso de experimentación, no la mecánica traslación de los resultados de los diagnósticos previos al diseño de política.

La formulación de las innovaciones curriculares estuvo guiada por algunas convicciones profundas que tenía Rama acerca de cuales eran los factores organizacionales que afectaban la calidad educativa, en particular la cantidad de horas de permanencia de los estudiantes en los centros educativos, la dimensión de los mismos y el elevado número de asignaturas previas en el currículum (...).⁴⁷

En la misma dirección, que G De Armas, uno de nuestros entrevistados nos planteaba que el plan 96, surgiría de algunas ideas del propio Rama: “Yo creo que el plan surge de la cabeza de Rama, el padre de ese plan fue Rama, de hecho se hizo una especie de reuniones en el fortín de Santa Rosa. Digamos una fecha inicial, no te puedo decir en que momento se dio, debe haber sido noviembre del 1995, por ahí se hizo una reunión en el fortín de Santa Rosa, donde fueron todas las autoridades, es decir, los consejeros de Secundaria, los consejeros de la UTU, los consejeros de primaria, por supuesto el CODICEN en pleno, después algunos invitados. Me acuerdo que Caetano y Rilla estuvieron en esa reunión y ahí Rama planteó en un papelógrafo, yo estoy pensando tales y cuales cosas (...).” Analista simbólico que participó en la reforma.

El proceso de formulación del currículum del Ciclo Básico y la experimentación de la misma se produce en los primeros meses de gestión del CODICEN. En dicho período se fue gestando lo que sería la nueva estructura de la currícula (áreas) y de los centros. Este nuevo modelo se iría aplicando paulatinamente en diferentes centros educativos, lo que se denominó “La experiencia piloto (plan 1996) del Ciclo Básico.”

Cabe destacar que las principales líneas de la reforma en la currícula de Ciclo Básico se desarrollarían en un posterior informe de la CEPAL, en 1995, el que se llamó “Hacia un rediseño institucional de la enseñanza Secundaria en el Uruguay”, que fue producido por los investigadores María E. Mancebo y Pedro Ravela.

En este sentido, G De Armas plantea: “Hacia un rediseño institucional de la enseñanza Secundaria en el Uruguay, fue realizado por la CEPAL, por los técnicos María E Mancebo y Pedro Ravela. A diferencia de los informes anteriores sobre Primaria y Secundaria, Germán Rama, futuro presidente del CODICEN, no participó en este documento. Los investigadores proponen concentrar y estabilizar a los profesores en los liceos, desestimulando su desempeño en diversos establecimientos y que cada liceo designe a sus propios profesores (...) desarrollar un mayor sentido de pertenencia del cuerpo docente a su liceo y una mejora en el clima institucional (...). Afirman que

⁴⁷ G De Armas “Técnicos y políticas en la reforma educativa uruguaya” Pág. 98-99.

además se deberán pasar los liceos a solamente dos turnos para que los estudiantes puedan tener un horario más extendido de clases.”⁴⁸

La reforma del Ciclo Básico buscó modificar las características de la educación media, de los centros educativos y su currícula, ya que según los estudios realizados por la CEPAL, afectaba la calidad de la enseñanza en lo que se refiere al aprendizaje.

En esta misma dirección, uno de nuestros entrevistados nos contaba: “Se pensó qué tipo de organización, qué tipo de institución es necesario para que los muchachos se desarrollen mejor de alguna manera. Cuando nosotros hicimos la investigación del Ciclo Básico en CEPAL, estando Rama y un pequeñísimo grupo de técnicos, allí en un momento vino un encuestador que había sido el responsable del relevamiento en uno de los grandes liceos del país y dijo: “Aquello era chinatown,” en el sentido de que, aquello era un caos de gente entrando, saliendo estos muchachos, digamos, no un ambiente que uno diga “esto es lo mejor,” sobre todo la noción gente entrando-saliendo, moviéndose. Poco espacio, digamos realmente para el crecimiento adolescente, a partir de esa noción prendió en el equipo de CEPAL, prendió muchísimo la noción que los liceos, “el liceo bueno,” lo que se llama en la literatura educativa, el efecto establecimiento, es decir, que no solamente se aprende con un determinado plan de estudios, sino que se aprende también con una forma de funcionamiento de las instituciones educativas (...).” Analista simbólico que participó en la reforma.

Como podemos observar a través de estas expresiones, notamos que el surgimiento del plan de Ciclo Básico, no fue algo que surgió de los diagnósticos de CEPAL, pero si surgió de algunas ideas que se fueron conjugando en la cabeza de Germán Rama, a raíz de una serie de hechos que se suscitaban en la educación media, como pueden ser los comentarios de algunos encuestadores sobre un liceo, como nos mencionaba uno de nuestros entrevistados, en este caso un analista simbólico.

3.3 Objetivos del plan 1996 del Ciclo Básico.

¿Cuáles son las intenciones que persigue el plan 96 a demás de los cuatro ejes que guiaron la reforma educativa como son: mejora de la calidad educativa, consolidar la

⁴⁸Diario el Observador Citado por G De Armas En “Técnicos y políticas en la reforma educativa uruguaya.”

equidad social, dignificar la función docente y fortalecer la gestión institucional? El plan en función de estos objetivos macros tenía sus propias metas que eran las siguientes: la reducción del índice de repetición y deserción de los estudiantes, una mayor permanencia de estos en el centro educativo, una educación más democrática y la universalización del Ciclo Básico en materia de egresos.

Objetivos de la educación secundaria propuestos en la ley de presupuesto:

“i. Brindar cobertura al 51% de los alumnos del Ciclo Básico de educación media, en liceos que funcionen en dos turnos con un mínimo de seis horas de clases;

ii. brindar atención de tiempo completo al 19% de los jóvenes carenciados (NBI) que asisten al Ciclo Básico de educación media;

iii. construir 10 centros educativos con aulas técnicas para atender a 4200 alumnos en esta modalidad;

iv. concentrar los grupos de Bachillerato diversificado, aumentando el número promedio de alumnos de 30 a 32, y

v. dotar de equipo informático a todos los liceos del país, capacitar funcionarios administrativos en el uso de los mismos y transferir la documentación existente al sistema computarizado.”⁴⁹

En este mismo sentido, Germán Rama, plantea respecto de las finalidades y estrategias a seguir, frente a la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República: “(...) la estrategia que se quiere adoptar es la creación de unidades de tamaño de escuelas, con diez aulas, con una de computación y otra de tecnología, que tenga vínculos con la comunidad. De esta forma, queremos reforzar la relación centros de enseñanza-comunidad y que los chicos, para llegar a este centro, caminen por su propio barrio. (...) queremos establecer allí elementos de vinculación claros entre un número limitado de profesores que puedan sustituir a los padres, porque se trata que chicos que durante el día no tienen a nadie en sus hogares; es más tenemos escolares que asisten teniendo la llave de su casa. En consecuencia, se están dando nuevas funciones que tiene que cumplir la educación y, para lo cual deseáramos llevar las jornadas a seis horas de clase, con dos turnos que irían uno de 8 a 14 horas y otro de 14 a 20.”⁵⁰

En la misma dirección que venimos manifestando, nuestros entrevistados nos contaban respecto de las metas del plan de estudios para Ciclo Básico de 1996.

⁴⁹ ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 64.

⁵⁰ La reforma de la educación Exposición del CODICEN de la ANEP ante la comisión de educación y cultura del senado de la República documento I Pág. 129.

La opinión de los entrevistados, se recaba a través de la siguiente pregunta: ¿Cuáles eran los objetivos que perseguía el plan de estudios de educación Secundaria para Ciclo Básico de 1996? Sobre la base de esta pregunta nos mencionaba una autoridad del CODICEN: “(...) Fundamentalmente democratizar e igualar las oportunidades de todos aquellos muchachos que estuvieran en condiciones de cursarlos, es decir, universalizar el ingreso, la permanencia y el egreso, cosas que ya estaban logradas a nivel de educación primaria.” Autoridad del CODICEN uno.

Desde el punto de vista institucional el objetivo era que los centros educativos de educación media, primer ciclo, tendieran a parecerse a todo lo positivo de una escuela, en todo lo positivo que tiene una escuela, tamaño de alumnado, tamaño de edificio y compromiso del staff académico o el cuerpo docente. Para esto se diseña un currículum por áreas en lugar de por asignaturas en primero y segundo año (...)” Autoridad del CODICEN uno.

En el mismo sentido, los analistas simbólicos nos planteaban lo mismo que las autoridades del CODICEN en mejorar la calidad de la enseñanza, la equidad y la igualdad. Uno de los analistas nos decía: “Mejorar la calidad de los resultados, mejores aprendizajes, lo que se traduce en menor repetición, en menor abandono. Yo diría que eran básicamente esos grandes objetivos absolutamente loables, también equidad a medida que aumenta la cobertura real y el egreso. “(...) Era intentar retener más a los estudiantes en el Ciclo Básico (...)” Analista simbólico uno.

Aportando otro objetivo, el otro analista simbólico nos manifiesta: “(...) Estaba muy centrado en reorganizar el modelo. El objetivo era cambiar el modelo de centro, de forma tal que la institución como tal tuviera mayor capacidad de educar” Analista simbólico que participó en la reforma.

Los entrevistados parecen coincidir en que los fines del plan de estudios eran la igualdad de oportunidades y la democratización del sistema, en el ingreso y la reducción del índice de repetición y de deserción. Lo que se quería era que los estudiantes, que efectivamente entraran en el Ciclo Básico, lo cursaran en tiempos normales y que no lo abandonaran, lo que se traduce en un mayor número de egresos. Una mayor capacidad de educar mejorando la infraestructura de los centros educativos y haciendo nuevos centros educativos. En cambio FENAPES no coincide con los objetivos marcados por las autoridades y los analistas simbólicos ya que rechaza hablar de objetivos, fines como veremos en el capítulo 4 (4.3.1).

3.4 Principales lineamientos de la reforma en el Ciclo Básico.

Las principales innovaciones que se producen en el Ciclo Básico de Secundaria, se pueden dividir en cinco grandes aspectos a nuestra manera de entender.

1) En primer lugar, tenemos lo que es la nueva estructura de las asignaturas en el currículum. Se pasa de un régimen de materias individuales en los tres años (10 materias en primero y segundo y 12 en tercero, plan 1986), a un régimen de enseñanza por áreas (como se puede ver en el cuadro 2 del Anexo de cuadros), en donde tenemos las siguientes áreas: *Ciencias sociales*, *Ciencias naturales*, *Área instrumental*, *Área de expresión* y por último, *tenemos el espacio Curricular Abierto*.

En el caso de las asignaturas por áreas, tenemos que se reagrupan las materias bajo el título de áreas como es el caso de Ciencias Sociales, área Instrumental (como se puede ver en el cuadro 2 del Anexo de cuadros). “La incorporación del área de Ciencias Sociales supone un cambio fundamental en tanto responde a las transformaciones epistemológicas y disciplinarias que se han operado en uno de los terrenos del conocimiento más complicados.”⁵¹ Dicha área presupone la integración de Historia y Geografía básicamente, bajo el nombre de Ciencias Sociales, lo que supuso la ruptura de las fronteras entre estas dos disciplinas en los dos primeros años para luego, en el tercer año, volver a estar separadas.

El área de Ciencias Naturales prevé la unión de las asignaturas Biología, Química y Física, lo que también vislumbró una ruptura en las fronteras disciplinarias de estas tres disciplinas en los primeros dos años para luego, en el tercer año, volver a separarse en disciplinas más acabadas con fronteras bastante claras.

El área Instrumental está compuesta por Idioma Español, una de las materias que ha sido una frustración junto a Matemáticas, otro polo del fracaso del aprendizaje de los estudiantes de la educación media, seguida de Inglés. Dicha materia apuntaba: “(...) Habilitar a los estudiantes a una mejor y más eficiente inserción laboral; el segundo tono académico, es decir, facilitar al estudiante el acceso a las redes de información e intercambio científico (...).”⁵²

Además, dentro del área Instrumental, se coloca la asignatura Informática en primer año y en el segundo del plan 1996, en contraposición al plan 1986, que se tenía en tercer año del Ciclo Básico (como se puede ver en el cuadro 2 y 3 del Anexo de cuadros): “La asignatura Informática en el primer y segundo año del Ciclo Básico de educación media, constituyó una de las innovaciones de mayor importancia en el proceso de reforma

⁵¹ ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 207.

⁵² ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 206.

implementado. En tal sentido, se incorporaron a los centros educativos el sistema conocidos como “aulas de Informática”. Cada seis grupos se estableció un aula informática.”⁵³La inclusión de Informática, “(...) aporta por un lado un conjunto de insumos que le faciliten a los estudiantes su inserción en el mundo social y laboral, y por otro, una serie de instrumentos conceptuales que contribuyen al desarrollo de sus capacidades cognitivas y creativas.”⁵⁴

En el área de Expresión se encuentran las asignaturas: Expresión Artística, Educación Visual y Plástica, Educación Sonora y Musical y Educación Física lo que “apuntan a establecer un nuevo concepto de enseñanza en estas materias, esto es: abandonar la visión de las mismas como reseña bella-artística de obras, avanzando hacia una visión interactiva que coloque al estudiante en un papel creativo y crítico.”⁵⁵

Dicho cambio respondió a consideraciones pedagógicas y también a concepciones teóricas: “La sustitución de la enseñanza tradicional por asignaturas, a la enseñanza por áreas de conocimiento no sólo responde a consideraciones pedagógicas (por ejemplo, el impacto negativo que puede producir en el estudiante el pasaje del régimen de enseñanza escolar personalizado en la figura del maestro, al régimen de asignaturas en el que debe fragmentarse oferta de diez u once disciplinas), sino también teóricas: la profunda imbricación interdisciplinaria que genera la redefinición de los paradigmas y de las estrategias investigativo-pedagógicas que éstos suponen.”⁵⁶Este cambio entre áreas y asignaturas supuso una ruptura entre las fronteras disciplinarias, de disciplinas acabadas y bien definidas, se pasó a disciplinas de fronteras más amplias, como son las Ciencias Sociales por ejemplo.

2) El intento de establecer un staff docente, o sea una mayor permanencia de éstos en los centros educativos. “Se buscaba que los docentes permanezcan treinta y seis horas en los centros (lo que incluye cinco horas de coordinación con otros colegas), de modo de reforzar el sentido de pertenencia y de mejorar el vínculo con los estudiantes, a partir de una mayor estabilidad de la actividad laboral docente.”⁵⁷ Los docentes tendrán 25 horas de su labor y 5 horas para coordinar con sus colegas.

3) Una ampliación de la carga horaria en la currícula. Se pasó de 32 horas que se tenían en el plan de 1986, a unas 38 horas en el plan 1996 (como se puede ver en cuadro 2 y 3 del Anexo de cuadros), se extendió la jornada en 6 horas semanales, lo que

⁵³ Opertti R -Villagran A “Aporte para su análisis La reforma educativa en Uruguay” Pág. 117.

⁵⁴ ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 210.

⁵⁵ ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 211.

⁵⁶ ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 205.

⁵⁷ Opertti R -Villagran A “Aporte para su análisis La reforma educativa en Uruguay” Pág. 117.

presupone tratar de dar una mayor permanencia a los estudiantes dentro del centro educativo.

4) “Fortalecimiento de las instancias de participación y discusión interna y externa. Este aspecto se relaciona con el conocimiento del papel central que los aspectos propiamente institucionales (cultura institucional, canales de comunicación, existencia de un proyecto de centro, etc.) juegan en los resultados educativos, entendidos en un sentido amplio.”⁵⁸

5) “Se implementa una serie de acciones que tienen como objetivo, fortalecer al Ciclo Básico en su conjunto.”⁵⁹ Las mismas son:

-“La entrega de libros a la totalidad de los estudiantes de forma gratuita.

-El suministro de guías docentes, entendidas como recursos incentivadores de la enseñanza para todos los grados del Ciclo Básico”⁶⁰ el reparto de guías docentes se produjo: “Con un tiraje 1000 ejemplares por asignaturas o áreas temáticas. Las propuestas incluyen asignaturas tales como: Educación Sonora y Musical, Educación Visual y Plástica, Educación Física, Ciencias Sociales, Ciencias de la Naturaleza, Inglés, Matemática e Idioma Español.”⁶¹ Estas guías lo que intentaban eran clarificarles los conceptos teóricos a los docentes, trataban de ser herramientas pedagógicas.

-“La puesta en marcha de 11 centros de lenguas extranjeras (CLE) que brindan la oportunidad de acceder a una segunda lengua luego de inglés estructurado en tres años de cursos, curso en francés, portugués o italiano.”⁶² Los centros fueron instalados en siete departamentos: Montevideo, Durazno, San José, Salto, Rivera, Florida y Maldonado.

-“Por primera vez se ponen en funcionamiento 4 inspecciones regionales de Ciclo Básico, lo cual constituye un firme avance en el proceso de descentralización y así mismo en la articulación de esfuerzos entre la educación técnico profesional y la educación Secundaria.”⁶³

4 FENAPES el actor omitido en la reforma educativa: Ciclo Básico plan 96.

⁵⁸ Operti R -Villagran A “Aporte para su análisis La reforma educativa en Uruguay” Pág. 117.

⁵⁹ ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 182.

⁶⁰ ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 182.

⁶¹ ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 235.

⁶² ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 183.

⁶³ ANEP “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Pág. 183.

4.1 Papel del gremio en la formulación y diseño de la reforma educativa y plan 96 del Ciclo Básico.

Aquí retomamos lo del capítulo 2, lo que planteáramos en el punto 2.2.3, en donde se analizaba el rol que tuvo FENAPES en el diseño y formulación de la reforma educativa.

Como dijimos en dicho capítulo, el gremio es estudiado como un actor que fue omitido en la reforma educativa de secundaria plan 96.

Como ya se conoce y ha trascendido, FENAPES (Gremio docente de Secundaria), tuvo un papel de confrontación en contra de la reforma educativa, sobre todo con la política educativa, que estaba dirigida a la educación media, al Ciclo Básico de Secundaria.

El papel que jugó FENAPES, en la formulación de la reforma del Ciclo Básico, fue nulo ya que dicho gremio no participó en el diseño de la misma, ya que la formulación e implementación de la reforma siguió un paradigma más “clásico de política pública” y no un modelo que podría ser el incrementalista de Lindblom, lo que hubiera implicado un ideal de política más abierto, ya que se hubiera dado participación a terceros actores, como los grupos de interés, en este caso el sindicato de Secundaria FENAPES.

“Claramente, los actores que no participaron en la fase de diseño y formulación del programa de reforma, fueron los gremios y las Asambleas Técnico-Docentes, (...)”⁶⁴

Esto se puede explicar por la exclusión de FENAPES de la formulación del plan 96 por parte de las autoridades, pero luego se explicaría por una auto-exclusión del propio gremio con algunas prácticas que no fueron simpáticas para las autoridades del CODICEN. La fragmentación del gremio y la poca representatividad fue un problema que el mismo tenía en ese momento y le influyó, de forma negativa a la hora de la negociación con las autoridades. En este sentido, Lucía Vernazza nos plantea: “La fragmentación de los gremios y su escasa representatividad actuaron como un obstáculo permanente a cualquier tipo de negociación.”⁶⁵

¿Qué opinan los diferentes actores entrevistados frente a este tema de la exclusión o auto- exclusión del gremio?

La opinión de los actores fue recabada con la siguiente pregunta: En tal sentido, ¿usted entiende que el gremio docente de Secundaria, (FENAPES) fue excluido, auto-excluido o incluido en el proceso de reforma de educación Secundaria?

⁶⁴ G De Armas “Técnicos y Política en la Reforma Educativa Uruguay 1995-1999” Pág. 92.

⁶⁵ Lucía Vernazza “El error de subestimar la implantación el juego de múltiples actores en la reforma educativa uruguaya” Pág. 114.

Desde FENAPES, y los docentes en general, se expresa que el gremio fue excluido de la reforma de secundaria, Ciclo Básico:

Como nos plantea uno de los dirigentes de FENAPES: “La palabra que yo he utilizado también y la hecho pública y que la tomó el sindicato es la de exclusión política (...), la exclusión de un proyecto, esto fue precisamente lo que hubo fue una exclusión del proyecto.” Dirigente Gremial uno.

Siguiendo con lo mismo, otro dirigente gremial nos decía: “Fuimos excluidos porque nosotros, y acá hay una cosa que la sociedad muchas veces no la entiende, la reforma educativa a partir del año noventa y seis es conocida públicamente a través de la ley de presupuesto. Quiero decir con esto que nunca se presentó a la sociedad civil un proyecto (...).” Dirigente gremial dos.

Por otro lado, el docente entrevistado, también siguiendo en la visión del gremio, nos mencionaba: “Excluidos, más que excluidos no se escucharon sus reclamos fundamentales. Los reclamos fundamentales de la ATD no fueron escuchados o fueron modificados.” Docente Común.

¿Qué se pensaban desde las autoridades del CODICEN?

Desde las autoridades se decía que hubo un poco de todo. Que hubo un intento de incluir en un primer momento, luego se da una exclusión, lo que terminó en una auto-exclusión.

En este sentido, una de las autoridades nos expresaba: “Yo creo que hubo un intento de incluirlos, igual que a las asambleas técnico docentes (ATD), y que con su discurso y con sus prácticas, lograron auto- excluirse progresivamente no.” Autoridad del CODICEN uno.

En la misma dirección, la otra autoridad entrevistada nos decía: “Creo que puede haber un poco de cada cosa, porque vos fijate que a veces las posiciones radicales sobre determinados temas llevan a que quienes estén en el Gobierno puedan excluir, a determinadas personas o a determinadas entidades. (...). Hubo un gran, un importante número de auto-exclusión, y un no tan importante número de inclusión. Porque tú acordate que hubieron gremios que echaron, llegaron a echar a afiliados porque colaboraron, o asesoraron a la reforma.” Autoridad del CODICEN dos.

¿Qué opinaban los analistas simbólicos respecto a este tema?

La opinión de éstos sigue en el mismo sentido de las autoridades del CODICEN, ya que también plantea que hubo un poco de las tres cosas inclusión, exclusión, auto-exclusión.

En esta dirección, uno de los analistas nos manifestaba: “Al principio hubo una pretensión de inclusión más que de los gremios de las asambleas técnico docentes, pero diría que en parte quizás

también de los gremios, luego hubo una auto-exclusión y finalmente como respuesta una exclusión.” Analista simbólico uno.

En el mismo sentido, que el analista simbólico uno, el analista que participó nos contaba lo siguiente: “(...) Puede haber habido cierto grado de exclusión del gremio y después una profundización de la auto-exclusión, con lo cual se da esto segundo en realidad” Analista simbólico que participó en la reforma.

Como podemos ver, después de esta presentación de la visión de los diferentes entrevistados, hubo “un poco de todo”, inclusión, exclusión y auto-exclusión en la formulación de la reforma educativa de secundaria hacia el gremio FENAPES, con la salvedad de que el intento de inclusión se da en un primer momento, como se plantea por algunos entrevistados. En ese intento podemos destacar lo que fue en su momento el llamado foro de análisis, integrado por los inspectores de asignaturas y luego algunas reuniones en la intendencia de Montevideo. Luego esto dejó de funcionar (funcionó el primer año y en parte del segundo año de la reforma). Pero luego hubo una exclusión, por parte de las autoridades del CODICEN para terminar con una auto-exclusión, pero la misma, fue llevada por la exclusión.

4.2 Posición y acción del gremio docente FENAPES.

Como se acaba de plantear, FENAPES es un actor que no participó en la formulación y diseño de la reforma educativa, en el plan para el Ciclo Básico de Secundaria. Es un protagonista que es analizado como actor omitido en la reforma del Ciclo Básico, por lo cual podemos decir que su papel en el diseño y formulación de la política es nulo, por motivos que expuse recientemente: exclusión y auto-exclusión. Pero no podemos dejar de reconocer que FENAPES tuvo una cierta influencia en lo que fue la implementación de la reforma en secundaria ya que provocó cierta certidumbre y manto de sospecha de lo que sucedería en el proceso de implementación de la misma, con diferentes medidas como fueron: los paros en los distintos liceos, las movilizaciones, los llamados a la no participación de los docentes en el plan 96 del Ciclo Básico y la recomendación a sus afiliados a no asistir a los cursos de formación de profesores para los CERPS, entre otras medidas, ya que en este último caso: “El gremio entendía que el llamado de la ANEP era inaceptable por tener requisitos imprecisos, por ofrecer seducción de

remuneración alta y en dólares, por ser enemigo de la objetividad y la transparencia y por pretender adherentes al proyecto y a las personas integrantes del CODICEN.”⁶⁶

La posición de FENAPES fue de conflicto, de confrontación con las autoridades del CODICEN, de rechazo a la reforma y al plan 96, la cual fue muy dura hasta el punto en que: “(...) ADES la filial de Montevideo de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria- declaró al CODICEN enemigo de la educación pública,”⁶⁷ por una serie de alegatos entre los cuales se encontraban: pérdida de puestos de trabajos, una concepción pedagógica en cuanto a las áreas del conocimiento, etc. Otro argumento que sonó muy fuerte fue el de que era una reforma impuesta por los organismos internacionales financieros y no sólo eso, sino que era un modelo de reforma que realizaron las instituciones financieras como son el BID y el Banco Mundial, y además era inconsulta ya que la misma se da a conocer a través de la ley de presupuesto para el quinquenio (1996-2000). También se cuestionaba la incrementación de la carga horaria de informática e inglés y además hubo cierto motivo de fondo que estaba oculto que era el ideológico, eran ciertos prejuicios ideológicos en contra del gobierno de la época, el tema salarial y una lucha por el poder en la educación, argumentos que más adelante desarrollaremos con, más profundidad en este mismo capítulo.

Las acciones que toma el gremio contra el plan 96 fueron algunas de las que mencionamos anteriormente como: paros en los liceos, llamados a la no participación de sus afiliados en los cursos de formación de profesores en los CERPS, entre otras medidas. Por lo cual en síntesis la posición y acción del gremio fue de conflicto de confrontación en contra de las autoridades y de rechazo a la reforma y al plan 96 del Ciclo Básico con diferentes acciones ya mencionadas.

¿Qué opinaba el gremio (FENAPES) y los docentes con respecto al papel y acción de ellos en el período de la reforma, en la administración Rama?⁶⁸

Uno de los dirigentes gremiales nos planteaba: “(...) Todos esos aspectos lo hicieron pararse al sindicato e insistir en el aspecto que quedaba a medias encubierto, nada más que era el aspecto político del mismo, insistió en el aspecto político y también insistió en las deficiencias técnicas que iba implicar llevar adelante el proyecto (...).” Dirigente gremial uno.

⁶⁶ Armando Miraldi “Apuntes sobre la reforma educativa” Pág. 85.

⁶⁷ Citado por María E Mancebo Semanario Búsqueda del 7/12/1995. En “la larga marcha de una Reforma Exitosa” Pág. 13.

⁶⁸ La opinión de los entrevistados se recaba con la siguiente pregunta -¿Cómo analiza la posición y acción de los gremio docente de secundaria, (FENAPES) en el “período Rama?”

Siguiendo en el mismo sentido, el docente nos decía: “Positiva, positiva de rechazo a la reforma impuesta por Rama y todo lo que rodeó esa reforma.” Docente común.

Como podemos ver, a raíz de la presentación de la opinión de FENAPES, y docentes los cual argumentan que la posición es totalmente válida y positiva y que dicho rechazo a la reforma se da por una serie de mecanismos oscuros que traía la misma, como nos menciona un dirigente gremial, que plantea que esta reforma era un “proyecto político.”

Pero desde nuestro punto de vista creemos que la posición del gremio es válida cuando hace reclamos de la índole salarial o por las fuentes laborales, son argumentos totalmente válidos, pero esta posición se ve opacada por ciertas reivindicaciones, que luego exigiría el gremio con motivos que en algunos casos no eran para nada válidos y por la poca capacidad prepositiva del mismo, ya que desde FENAPES, se cuestionaba a la reforma el plan 96, pero desde ellos no existió un plan alternativo de acceso público.

Germán Rama, expresaba en declaraciones a la prensa: “Yo no conozco ninguna alternativa para la educación que haya formulado ningún gremio ni ningún grupo político.”⁶⁹

Como se nos planteó, por la mayoría de los entrevistados, a excepción de los dirigentes gremiales y los docentes comunes los cuales nos manifestaban que sí existió un plan alternativo que fue elaborado desde las ATD, dicho plan según ellos era dejar lo positivo de lo plan 96. En la parte de las áreas de conocimiento era volver a las asignaturas, ya que esta fue la reforma que mayor conflicto provocó, lo que parece demostrar una baja capacidad prepositiva por parte del gremio, en cuanto a un plan alternativo.

Pero también creemos que existió una radicalización ideológica como gremio, que se refleja en la no existencia de una contrapropuesta y por algunos motivos que no eran válidos. Como que la reforma es impuesta desde los organismos financieros, y no sólo eso, sino que ellos son quienes realizaron el proyecto de reforma. Como pudimos observar en el capítulo 2, el financiamiento internacional tuvo un papel decisivo en lo que fue la financiación, la ejecución de la reforma, pero no tuvo nada que ver en lo que fue el diseño de la misma. Dicho diseño fue llevado adelante por diferentes técnicos nacionales como el propio Germán Rama, y otros.

Esto era lo que se planteaba como alternaría al plan 96, por parte de FENAPES y los docentes.

⁶⁹ Declaraciones de Rama al diario El País edición del domingo 9 de Marzo de 1997 Pág. 1.

Con respecto a la alternativa al plan 96, se nos mencionaba lo siguiente, por parte de un dirigente gremial: “Bueno, si a los efectos al plan de estudios eran obvias una característica, dos características, que eran la reivindicación de la asignatura y la reivindicación en algunos de los niveles, porque hubo algún otro tipo de trabajo del cuarto año para Ciclo Básico para recuperar para el Ciclo Básico.” Dirigente gremial uno.

Por otro lado, desde los docentes en el mismo sentido, que el gremio nos expresaba: “Si volver al sistema tradicional de asignaturas, no áreas, aceptar la extensión horaria, las coordinaciones entre la dirección y todos los docentes y la construcción de más liceos.” Docente Común.

Como vemos, a raíz de estas expresiones, la propuesta parece ser volver al plan 86, a la enseñanza por asignaturas, dejando lo positivo del plan 96, que según los dirigentes gremiales y docentes eran la extensión de la carga horaria, las horas de coordinación entre los docentes, la mayor permanencia de los estudiantes en el centro educativo y la construcción de más liceos.

4.3 Motivos de rechazo hacia la reforma educativa y sobre el plan 96 del Ciclo Básico.

A continuación, presentaremos los argumentos que planteaba FENAPES en contra de la reforma educativa y principalmente sobre el plan 96. Tenemos por un lado alegatos educativos-pedagógicos, la pérdida de fuentes laborales, después tenemos reclamos de participación en la reforma, ya que se decía que la misma era inconsulta e impuesta y por otro lado tenemos otros temas de rechazo que no se esgrimían por parte del gremio, que son motivos de fondo. Como preconceptos ideológicos y políticos, otro argumento en contra de la reforma es la cuestión salarial, el cual se encuentra un poco oculto, parece jugar su papel de forma indirecta y también hay cierta lucha por el poder de la educación.

4.3.1 Motivos de rechazo expuestos por FENAPES.

En este punto marcaremos algunos de los argumentos que expuso el gremio en contra de la reforma y del plan 96 del Ciclo Básico.

a) Por un lado, tenemos los argumentos de carácter educativo-pedagógico. Uno de ellos era la reivindicación de las asignaturas frente a las áreas de conocimiento, ya que

para los docentes éstas (Ciencias Sociales, Ciencias Naturales etc.), provocaban una pérdida del conocimiento, una baja calidad de contenidos en los programas a enseñar, además los docentes no se encontraban preparados para enseñar Ciencias Sociales, lo que implicaba básicamente enseñar Historia y Geografía, por lo cual un profesor que se formaba para enseñar Historia no podía enseñar Geografía y viceversa. Debemos aclarar que las áreas fueron las que provocaron mayor conflicto y rechazo por parte del gremio. Otro de los temas que se inscriben bajo el carácter pedagógico, era la incrementación de la carga horaria de Inglés frente a la de Idioma Español, ya que esta última sólo se encuentra en los dos primeros años e Inglés está de primero a sexto año. Lo que se planteaba era cómo podía ser que se incrementara la carga horaria de Inglés cuando hay clarísimos problemas con Idioma Español (lengua materna), en el sentido de que existen jóvenes que no saben hablar claramente la lengua materna, y tienen problemas para escribir en su idioma. Además, se cuestionaba la inclusión de Inglés e Informática en la currícula, ya que apuntaba a la formación de mano de obra para el mercado uruguayo, y en este sentido, se precisaba que los jóvenes dominaran inglés y supieran manejar una computadora.

En este sentido, en declaraciones a la prensa, el gremio decía lo siguiente: “(...) Domine el inglés, se adapte a los cambios laborales y pueda manejar una computadora. Tales son los objetivos de primer ciclo de Enseñanza Secundaria, dejando por el camino la formación integral del individuo, la creación de un espíritu crítico y autónomo del educando frente al mundo que lo rodea.”⁷⁰

Otro tema es el de la crítica a los objetivos del proyecto educativo para el Ciclo Básico (los cuales se desarrollaran en el capítulo anterior), en este sentido FENAPES, no están de acuerdo con dichos objetivos porque primero rechazan hablar de objetivos-fines, ya que según el gremio tiene una connotación “positivista”, en esta dirección un dirigente gremial nos expresaba: “Hablar de fines u objetivos de la educación supone un criterio positivista que rechazamos.” Dirigente gremial uno.

También son rechazados los objetivos del plan 96 por lo que mencionamos cuando hicimos algunas menciones en las características del plan de estudios en el capítulo anterior, ya que según el gremio el plan apuntaba a mantener a los estudiantes en el sistema en desmedro de los contenidos.

⁷⁰ Declaraciones gremiales en el semanario carta popular del 23 de agosto de 1996 Pág. 8.

Para FENAPES el objetivo que debe perseguir un modelo educativo es un objetivo macro que contribuya a la formación del ciudadano, en el sentido de que lo dote de ciertos mecanismos para poder interpretar la realidad. En base a esto un dirigente gremial nos mencionaba: “En consecuencia, entendemos que en toda propuesta educativa, del perfil que estamos planteando, debe partirse de concepciones cuyo eje, en principio, sería: un modelo educativo basado en una concepción crítica que, como ya dijimos, dota al ser humano de elementos para interpretar y modificar la realidad. Por tanto, se estructura por un rechazo a la racionalidad instrumental o la comprehensiva sin un referente macro.” Dirigente gremial uno.

¿Qué se decía desde FENAPES y desde los docentes con respecto a este tema?

La opinión de éstos se recabó con la siguiente pregunta: En su opinión, ¿Cuáles fueron las razones que sustentaron el posicionamiento gremial docente, (FENAPES) de rechazo hacia el plan de estudios de 1996?

En función de esta pregunta y tema, siguiendo en la dirección que venimos planteando un dirigente gremial nos expresaba lo siguiente: “(...) El obvio impacto que para la sociedad implicaba un proyecto que rebajaba los contenidos de conocimiento fue muy fuerte (...)” Dirigente gremial uno.

En este sentido se nos contaba: “(...) Lo que estaba exployado, desarrollado en un modelo de asignaturas se sintetizó en áreas, en aparentes tiempos iguales, pero después en la verificación no eran tiempos iguales. En consecuencia, los conocimientos como tales quedaron mucho más reducido, el proyecto en la síntesis perdió cantidad en los contenidos.” Dirigente gremial uno.

En la misma línea que el dirigente gremial uno, el otro dirigente gremial nos manifestaba: “Entonces, con respecto al plan nosotros objetábamos todo el tema de la enseñanza por áreas en el sentido que nunca fuimos formados y no se fue formado durante el proceso. Objetamos el tema de ese vaciamiento de contenidos y ese facilismo currículas y de promoción.” Dirigente gremial dos.

“(...) fue más que una enseñanza por áreas fue una mezcla de asignaturas que nunca logró compactarse. Nunca se formó al profesor para trabajar con una visión desde ciencias experimentales, como se llamaba, o Ciencias Sociales. Entonces hay vaciamiento en sus contenidos, hay un planteo facilista” Dirigente gremial dos.

En el mismo sentido, el docente entrevistado decía: “(...) Los contenidos bajaron notablemente y lo hemos visto quienes obligados por las circunstancias tuvimos que trabajar por ese plan.” Docente común.

Respecto a este tema, una de las autoridades del CODICEN nos expresaba: “Los motivos que recibía eran esos. Es un plan por áreas y por lo tanto los docentes no están capacitados para dar áreas porque se forman por asignaturas (...).” Autoridad del CODICEN uno.

Continuando con lo mismo, la otra autoridad del CODICEN entrevistada nos planteaba: “Bueno, yo creo que gran parte de los docentes tienen efectivas preocupaciones pedagógicas, didácticas, preocupaciones que vos les puedes agrupar como preocupaciones docentes.” Autoridad del CODICEN dos.

También se cuestionaba la ubicación de los centros de lenguas si bien se apoyaba su creación, se discrepaba con el lugar donde se ubicaría, en este sentido se nos menciona: “Nosotros estamos de acuerdo con que se abra una oferta de multilingüismo pero lo que sí entendemos es que los centros de lenguas, tanto en Montevideo como en las ciudades capitales del interior, no pueden estar en el centro, tienen que irse a los barrios porque son justamente los chiquilines de los barrios marginales los que no pueden acceder a estudiar una segunda lengua. Es decir, estamos de acuerdo, pero que eso se acerque a los sectores más vulnerables de la sociedad.” Dirigente gremial dos.

b) Otro motivo era el de las condiciones laborales, sobre todo la pérdida de puestos de trabajo, argumento que es totalmente válido en el sentido de que el gremio se preocupe por defender los puestos de trabajo. Pero éste alegato dejó de ser válido luego de saberse que no existirían pérdidas de puestos para los docentes de Secundaria, incluso éstos en cierta medida dejan de manejar este tema, al tener solucionada esa parte, aspecto que en un principio se dudó, ya que la unión de las asignaturas parecería provocar pérdida de cargos, ya que un profesor daría dos asignaturas, como por ejemplo Historia y Geografía bajo el nombre de Ciencias Sociales.

También se dudó por la extensión horaria de los turnos, lo que implicaba la pérdida de un turno (el tercero), lo que dejaría menor cantidad de horas para repartir entre los docentes.

En la misma dirección que venimos manifestando, una de las Autoridades del CODICEN nos contaba lo siguiente: “En primer lugar yo creo que lo que logró movilizar a muchos docentes fue aquello que se dijo erróneamente que iban a desaparecer la enseñanza de determinadas asignaturas y que en particular se perjudicaba a algunos docentes. Por ejemplo, decían entonces, esto de agrupar, va a disminuir las horas, nos vamos a quedar sin horas, para qué estudiamos, nos vamos a quedar sin fuente laboral.” Autoridad del CODICEN dos.

En el mismo sentido, uno de los analistas entrevistados nos decía: “(...) Me refiero sobre todo al temor que tenían los gremios docentes de educación Secundaria acerca de la reforma de Ciclo Básico plan 96, en que medida podía afectar, las fuentes de trabajo de los profesores de Educación Secundaria que históricamente estaban asociados por asignaturas y que la enseñanza por áreas en alguna forma, en alguna medida, podría afectar su condición laboral.” Analista simbólico uno.

c) Después tenemos un cuestionamiento en donde se planteaba que la reforma del Ciclo Básico era inconsulta e impuesta. Lo que se reclamaba por parte del gremio era una apertura al diálogo, se pedía por la realización de un gran debate nacional ya que se entendía que la educación contribuye al modelo de país para el futuro, por eso era necesario que participara “toda la población” en la negociación, la cual parece existir en unos primeros momentos, pero que luego se cerró. Con respecto a esto Lucía Vernazza establece: “Esta mínima apertura del CODICEN a la negociación se dificultó y prácticamente se cerró, por la composición de los gremios docentes y estudiantiles.”⁷¹ Este alegato también vale para la reforma en su conjunto.

Con respecto a el tema de la falta de diálogo, uno de los entrevistados nos decía: “Yo creo que hubo muy poco diálogo, quizás esa fue una de las grandes fallas, digamos de los actores conductores de la reforma, en el sentido de no, no tratar tanto como hubiera sido necesario de dialogar si querés tener una postura más de Lindblom, más incrementalista, más negociadora, (...).” Analista simbólico que participó en la reforma.

Desde FENAPES, siguiendo en la misma dirección de uno de los analistas simbólicos, se plantea: “(...) El sindicato se para en una visión que por un lado percibe. Se habla de un proyecto que trae consenso social, en el que el sindicato tiene la absoluta videncia de que él no ha participado de ese consenso, es un consenso que lo deja afuera y que no es un mero hecho anecdótico. Deslumbra que es un manejo de consenso sostenido muy por lo alto (...).” Dirigente gremial uno.

Se reclamó por parte del gremio una apertura a la negociación, al diálogo, además en este tema participó el parlamento tratando de mediar entre las autoridades y FENAPES, lo que llevó a que la coordinadora de enseñanza de los sindicatos presentara un documento sobre la base de este tema. Uno de los dirigentes gremiales nos mencionaba lo siguiente: “En el propio año 96 en el medio de todos los conflictos, media en un determinado momento el parlamento entre FENAPES, y el Consejo Directivo Central, el CODICEN. El Consejo Directivo Central tiene que aceptar una entrevista impulsada por la comisión del parlamento, la Comisión de Educación y Cultura de diputados y ahí, la coordinadora del sindicato de la enseñanza, hace una entrega con una cantidad de propuestas mínimas (...).” Dirigente gremial uno.

⁷¹ Lucía Vernazza “El error de subestimar la implementación: el juego de múltiples actores en la reforma educativa uruguaya” Pág. 112.

4.3.2 *Motivos ocultos o de fondo en contra de la reforma y sobre el plan 96 del Ciclo Básico.*

En este punto marcaremos algunos de los temas que están ocultos en cuanto al rechazo a la reforma educativa y al plan 96 del Ciclo Básico por parte de FENAPES, como una radicalización ideológica como gremio, en donde hay una oposición a la misma por preconceptos ideológicos y políticos por parte de éstos, y la cuestión salarial.

a) La radicalización ideológica, como gremio, existió en cuanto a rechazo a la reforma y al plan 96. A pesar de que por parte de FENAPES y los docentes no se reconozca, la podemos notar en algunos argumentos que planteaban los mismos en contra de la reforma como: en el caso del tema del financiamiento internacional en donde se decía que los organismos multilaterales del crédito (BID, Banco Mundial), fueron los que armaron e impusieron la misma. En este sentido, un dirigente nos expresaba: “(...) Se elaboró el proyecto que son proyectos, son modelos, no son condiciones para hacerla. Son proyectos que vienen hechos, lo que ocurre es que esos proyectos como tales, después generan adecuaciones (...).” Dirigente gremial uno.⁷²

Cuando hemos estudiado en el capítulo 2 que esto no fue así, los organismos influyeron en cuanto al financiamiento de la reforma y no en lo que fue su armado. Y también en la falta de propuesta en su momento como nos expresaban la mayoría de los entrevistados (Autoridades del CODICEN y Analistas Simbólicos). Coincidían en decirnos que ellos no conocían una propuesta de acceso público elaborada por el gremio en su momento (la misma surgiría en 98 según se manifiesta por el gremio lo que es un poco tarde), como ya habíamos mencionado.

También podemos notarlo en la mayoría de las declaraciones de nuestros entrevistados (Autoridades del CODICEN y Analistas Simbólicos), los cuales coincidían en destacar este asunto de un rechazo a la reforma por oposición política, ideológica. Como se puede ver a continuación, al presentar lo que decían los entrevistados con respecto a este tema, una de las autoridades del CODICEN nos mencionaba: “Yo tengo un análisis que no abarca solamente FENAPES, pero fundamentalmente FENAPES, y ADES, que es en Montevideo fundamentalmente Secundaria. También podemos meter el

⁷² Esto nos respondía el dirigente gremial uno cuando le preguntábamos lo siguiente; *Yo le preguntaba si usted plantea que hay condiciones técnicas desde los organismos o sea si del BID el Banco Mundial pusieron condiciones en la formulación de la reforma a eso a puntaba más la pregunta.*

gremio de UTU, en las mismas condiciones, ya que la gran bronca no era ni con la reforma educativa ni con la administración Rama, la gran bronca era con el Dr. Sanguinetti y por traslado concentraron su ira en la reforma educativa y la administración Rama (...).” Autoridad del CODICEN uno.

En el mismo sentido, destacando la posición ideológica del gremio, nos planteaba la autoridad del CODICEN dos: “Yo lo que sí puedo decir es que en el período de Rama, se hizo oposición por la oposición misma por parte de la mayoría de los sectores gremiales”. Autoridad del CODICEN dos.

En la misma dirección, que las autoridades, uno de los analistas simbólicos nos contaba: “(...) Creo que en una medida aun mayor, pesó cierto prejuicio ideológico porque, era una reforma que se desarrollaba en el marco de una administración de gobierno de los partidos tradicionales, partido Colorado y Sanguinetti en particular (...).” Analista simbólico uno.

Siguiendo en la misma visión del otro analista entrevistado nos expresaba lo siguiente: “Yo creo que fue una posición muy ideológica, ideológica si querés ideológica, con muchos preconceptos (...).” Analista simbólico que participó en la reforma.

b) También podemos decir que había en juego, una cuestión de poder en cuanto a quién era la institución facultada para tomar las decisiones sobre la educación, si el CODICEN o el gremio (FENAPES), ya que se encuentra directamente conectado con la realidad de la educación. En este sentido, Germán Rama, plante en la prensa: “El tema era fundamentalmente de poder. El tema era decir: la decisión en materia de educación no la tiene el Consejo, nombrado a propuesta del presidente con la venia del parlamento. La decisión sobre educación la van a tener los grupos que están organizados en algunos gremios o corresponda a ciertas fuerzas políticas. Fue una discusión sobre poder.”⁷³

c) Otro de los motivos de fondo es la cuestión salarial, la cual influye en una forma indirecta, en el sentido, que se concibe por parte del gremio de que se les cambian las condiciones de trabajo y no se les soluciona este tema, que era una vieja reivindicación del mismo. Con respecto a esto nos mencionaba un dirigente gremial de FENAPES: “(...) La insatisfacción que ya el docente tenía por saber que en las condiciones que se le generaban eran nuevas condiciones cuando no se había resultado un problema tan primario como era el de su salario, no necesariamente estaba asociado, pero sí se integraba como componente.” Dirigente gremial uno.

Además, nos planteaba lo siguiente: “(...) Era una situación no solucionada y sobre ella llegaron nuevos problemas, en consecuencia generó el sentimiento de que algo sin solucionar era tapado

⁷³ Germán Rama en declaraciones al diario El País del 9 de marzo de 1997 Pág. 2.

con una nueva problemática que excluía definitivamente el tratamiento del otro problema en ese marco. En el resto hubo todo un planteo de corte independiente de lo salarial, visualizado como la defensa de una profesionalización y la defensa de un proyecto educativo distinto.” Dirigente gremial uno.⁷⁴

Pero no estamos en condiciones de decir que la cuestión salarial fue exactamente un motivo de rechazo a la reforma, en el sentido de decir que fue un tema económico, más que de principios. Pero si se puede plantear que estuvo presente y jugó su papel de forma indirecta.

5 Reflexiones finales.

5.1 Los actores en la reforma.

En lo que se refiere al tema de los actores que intervienen en el diseño y formulación de la reforma educativa, tenemos dos tipos de protagonistas: unos por acción y otro por omisión.

Los actores por acción son: los analistas simbólicos y los organismos multilaterales del crédito (BID y Banco Mundial), esto no quiere decir que sean los únicos ya que como mencionamos hay otros; lo que si expresamos es que para nosotros éstos son los de mayor relevancia. En el caso del actor por omisión es FENAPES.

La participación de los analistas simbólicos fue muy importante en la formulación y diseño de la reforma y en la propia ejecución de la misma, ya que los analistas le imprimieron a la reforma su sesgo ideológico y no sólo eso, sino que pusieron sus diagnósticos, sus soluciones en la misma, como es el caso del propio Presidente del CODICEN, el sociólogo Germán Rama, el cual trajo su propio diagnóstico desde la CEPAL.

Los analistas simbólicos también fueron importantes a la hora de darle legitimidad a la reforma, tanto frente a la opinión pública y lo más importante, ante los propios organismos internacionales del crédito participantes, como son: el BID y el Banco Mundial.

⁷⁴ Esto nos contaba esta persona cuando le formulábamos la siguiente pregunta -*Bueno Para terminar ¿Cree usted qué cuestión salarial pudo haber jugado un papel importante para que el gremio docente de secundaria, (FENAPES) rechazara la reforma educativa de 1996?*

Por lo cual, podemos decir que el papel de los analistas simbólicos en la reforma fue relevante y fundamental, ya que aportaron el diagnóstico del sistema (CEPAL con su equipo de técnicos), y luego las soluciones para el sistema educativo. Lo que hizo Rama como Presidente del CODICEN, fue extrapolar lo que decía y aconsejaba el estudio de CEPAL al sistema educativo, como fue la extensión de la educación a niños de 4 y 5 años, la ampliación de la jornada de clases en los liceos, entre otras medidas. Los analistas simbólicos aportaron las ideas para la reforma y luego aportaron cierta legitimidad a la hora de conseguir los préstamos para llevar adelante la misma.

En lo que refiere a los organismos internacionales, como son en este caso el BID y el Banco Mundial, debemos dividir su participación en dos partes como hicimos en el capítulo 2 del presente trabajo: por un lado tenemos la intervención de éstos en el diseño, en la formulación y en la elaboración de la reforma y por otro, lo que fue la participación de los mismos, aportando los préstamos, el dinero para llevar a delante las políticas de reforma.

En el primer momento, en lo que es diseño y formulación, los organismos no tuvieron intervención, ya que sus principales lineamientos, asociados al “New public Management” y a un modelo “educativo-Neo-liberal” que son: la reducción de la participación del Estado, la descentralización, la privatización, entre otras medidas. Nada de esto sucedió en la reforma educativa “Rama”, el Estado no se redujo, sino que incrementó sus competencias, como ya señalamos en el capítulo 2 del presente trabajo, se extendió aplicando nuevas políticas, como la educación inicial, la construcción de más liceos y escuelas. Su ampliación también se puede ver con el aumento del gasto público, como lo planteamos en el capítulo 2. En lo que se refiere a la descentralización no la hubo. Se siguió en un sistema netamente jerarquizado. Si comparamos la reforma uruguaya con las reformas de otros países de América Latina como pueden ser: Chile, Argentina, etc., podemos notar que Uruguay tomó una cierta distancia de los lineamientos de las mismas que se dieron en estos países, y podemos observar claramente que la reforma uruguaya es hiperestatista en comparación con estos países y también ver que no hubo privatizaciones como lo hubo en algunas reformas de la región.

En lo referente al segundo momento, lo que es el aporte del dinero para la ejecución y llevar adelante las diferentes políticas fue fundamental, ya que la ANEP no contaba con suficientes recursos para invertir en lo que era la construcción de escuelas, liceos, programas especiales, tecnología, etc. Como expusimos en el capítulo 2 de este trabajo,

dichos capitales significaron alrededor del 50% del dinero disponible para realizar las inversiones, pero si los tomamos en términos presupuestales fue muy pequeño, ya que significó alrededor de un 5% del presupuesto de la ANEP, porque en su mayor parte (93%), estaba destinado al pago de salarios de sus empleados.

Por lo cual, podemos decir, retomando las explicaciones del capítulo 1 (Neo-dependientismo), los organismos fueron relevantes para la reforma aportando los préstamos para llevar adelante la misma y pusieron objetivos económicos. Debe quedar claro, que no condicionaron la reforma imponiendo sus visiones técnicas, éstos no impusieron sus directivas en la reforma. Si lo hicieron con un “disciplinamiento burocrático externo” o sea, con metas económicas. Como por ejemplo, que si se pedía dinero para 50 liceos había que hacerlos en un determinado plazo. También lo hacían monitoreando y evaluando las políticas.

Pero no debemos olvidar que en la negociación entre las autoridades del sistema educativo y los organismos internacionales, existieron intentos, por parte de las agencias (BID, Banco Mundial), de imponer en cierta medida algunas políticas ortodoxas, como marcamos en el capítulo 2 del presente trabajo, como fue la propuesta de que la capacitación de los docentes fuera realizada por alguna de las universidades uruguayas y no por ANEP.

Pasando a nuestro tercer protagonista, FENAPES, actor omitido en la reforma y sobre todo en la reforma del Ciclo Básico, el rol que jugó, como planteamos en el capítulo 4, fue nulo, en cuanto al diseño y formulación. El gremio no participó por diferentes circunstancias, entre ellas su exclusión por parte de las autoridades. Pero debemos recordar que en un principio hubo cierto intento de inclusión el cual se desestimó por ciertas prácticas del gremio, lo que contribuyó a su auto-exclusión. Pero no podemos dejar de reconocer que el gremio llevó adelante una dura confrontación con las autoridades del CODICEN y en contra de la reforma educativa y sobre todo con el plan para el Ciclo Básico de educación Secundaria, lo que condicionó la implementación y ejecución de la reforma, poniendo cierto manto de sospecha sobre la misma.

Si retomamos una de las explicaciones que dábamos en el capítulo 1, sobre la orientación de las políticas, en este caso el “juego político,” podemos expresar que en la interacción entre los decisores de políticas públicas y los grupos de interés, éstos le intentaron poner obstáculos, frenos a la implementación de la reforma y su ejecución. Creemos que lo más importante en esta explicación es que el gremio con sus prácticas,

poco simpáticas para las autoridades, de forma indirecta contribuyó con la tendencia “racionalista” que siguió la política, ya que las autoridades como consecuencia de esas medidas, cerraron la mínima negociación que hubo en su momento (aunque las autoridades, ya habían tomado este camino). Pero no debemos olvidar que el juego político no es sólo interacción entre grupos de interés y los decisores de políticas, el juego político también es importante para explicar la continuidad de la reforma ya que por más que esta se enlenteció siguió su camino, ya que el juego político también es el apoyo que le dio el Dr. Sanguinetti, Presidente de la República de la época, a Germán Rama, que era Presidente del CODICEN, y no sólo a él, sino a todo el CODICEN y al proyecto de reforma. Además tenían un fuerte respaldo de la coalición de centro derecha, integrada en ese entonces por el partido Colorado y el partido Nacional (sector de Volunté “no Herrerista”). ¿Por qué es importante este apoyo? Porque nos explica la continuidad del elenco que integraba el CODICEN, y de su presidente, ya que sin este respaldo el CODICEN, su equipo podrían haber caído y junto con él su proyecto de reforma.

Luego de esta presentación de los actores relevantes en el diseño e implementación, debemos decir que a nuestra manera de entender, los analistas simbólicos fueron el principal actor, en el sentido de que fueron los técnicos quienes le dieron la orientación definitiva a la política que apuntó al Ciclo Básico de Secundaria. Fueron los analistas simbólicos quienes le dieron a la reforma ese rol estatista, de ampliación de papel del estado en lo que refiere a la educación. Por la negativa, su presencia explica la no inclusión de políticas patrocinadas por los organismos multilaterales del crédito, más asociadas a un modelo “educativo Neo-liberal”, al “New public Management.”

5.2 Ciclo Básico plan 96.

Podemos decir que no fue un sólo equipo el que se conformó para la formulación de la reforma, sino que fueron varios grupos, integrados no sólo por analistas simbólicos, sino también estaba compuesto por “pedagogos reformistas” y profesores del IPA de las diferentes áreas de conocimiento.

En cuanto al equipo técnico de Secundaria, notamos que fue un grupo muy amplio, el cual se componía de muchas personas, tanto analistas simbólicos como profesores del IPA, y además estaba quien fuera la principal figura en los estudios de CEPAL, Germán Rama. Esta integración nos puede estar mostrando además de su carácter técnico, uno político, en el sentido de que los principales partidos se encontraban representados, ya que podemos decir que Rama tiene cierta connotación colorada como hombre de confianza del presidente Sanguinetti, Williman tenía afinidad blanca (Partido Nacional) y Carmen Tornaría con la izquierda independiente, esto también pasaba en el propio CODICEN. Además, creemos que esta composición apuntaba a darle legitimidad a la reforma del Ciclo Básico, ya que éste era el sector que presentaba los mayores desafíos y aun hoy los sigue teniendo en cuanto al índice de repetición y abandono y la calidad educativa, por eso el nombre de Rama, ya que él era el principal especialista sobre educación en su momento o por lo menos así se había catapultado a través de los diagnósticos de CEPAL.

En lo que se refiere la formulación de esta política dirigida al primer ciclo de la educación media de nuestro país, debemos decir que el diseño de dicho plan no fue producto de un acabado diagnóstico como el resto de las medidas aplicadas en el sistema educativo uruguayo, sino que fue producto de una experimentación previa llamada “La Experiencia Piloto (plan 96), para el Ciclo Básico.”

El diseño de la reforma dirigida al primer ciclo de Secundaria fue diseñado por fuertes convicciones en la “cabeza” de Germán Rama, a través de algunas ideas suyas fue que se diseñó el plan 96 y además como vimos integró el equipo que realizara la reforma en Secundaria.

En lo referente a las características más importantes del plan, podemos decir que entre los diferentes actores entrevistados se coincide en las mismas. La más recordada es las áreas de conocimiento, esto se da porque fue la característica que provocó más conflicto y rechazo en los docentes. La diferencia se presenta en las opiniones del gremio y de los docentes, ya que a la hora de nombrar las características, nombran las áreas, igual que el resto de los entrevistados, pero haciendo diferentes objeciones.

En cuanto a los objetivos de dicho plan, tenemos que la mayoría de nuestros entrevistados, a excepción del gremio y docentes, parecen coincidir en que los fines del plan de estudio eran: la universalización del ingreso, la reducción del índice de repetición y de abandono, lo que se traduciría en mayores egresos, la igualdad de oportunidades y democratización del sistema.

En cambio FENAPES rechaza estas metas porque algunos de ellos van en desmedro de los contenidos, como el índice de repetición y de abandono.

Antes de pasar a unos apuntes sobre los motivos de rechazo a la reforma queremos expresar, que se hace muy difícil llevar una política pública adelante con este camino tomado por las autoridades de cierre al diálogo, este modelo “racional exhaustivo” o “paradigma clásico de políticas” y con esa visión personalista de Rama. Pero también, por ciertas prácticas del gremio, se hace complicado llevar a cabo una política, ya que éstos, cuestionaron la reforma con algunos argumentos que dejaban ver una radicalización ideológica. En síntesis, la mezcla modelo “racional exhaustivo”, visión personalista y radicalización ideológica del gremio hacen muy difícil la construcción de una política y su propio éxito, ya que como vemos esta reforma fue exitosa en el corto plazo que duró, ya que hoy sé esta “desguezando” lo que es el plan 96, con todo lo que es la reformulación 2006.

5.3 Motivos de rechazo a la reforma.

En cuanto a los argumentos que se suscitaron en contra de la reforma y plan 96 se encuentran: temas educativos-pedagógicos y políticos-ideológicos, como planteamos en una de nuestras hipótesis de partida.

Los motivos educativos-pedagógicos que sostuvieron los docentes y el gremio fueron en rechazo de las áreas de conocimiento y la incrementación de Inglés en desmedro de Idioma Español (lengua materna). Esto se da por temas que expusimos en el capítulo 4, el cual era que los docentes no estaban preparados para dar clases por áreas, ya que esto implicaba que tuvieran que enseñar más de una disciplina. Por ejemplo, en Ciencias Sociales deberían dar básicamente Historia y Geografía y un docente se preparaba en una sola disciplina, por lo cual no estaban capacitados para dar dos materias. En el caso de la incrementación de Inglés, lo que se planteaba era cómo podía ser que Inglés estuviera de primero a sexto e Idioma Español estuviera tan sólo en los dos primeros años cuando se tenían claros problemas con Idioma Español, en lo que era la escritura y el habla del idioma.

Otro de los motivos (educativo-pedagógicos), es el rechazo a los objetivos que perseguía el plan de estudios 96. El gremio rechaza esas metas, por entender que hablar de fines u objetivos tiene una connotación positivista, y porque algunos de ellos van en desmedro de los contenidos, como la manutención de los alumnos en el sistema, la

reducción del índice de repetición y deserción de los estudiantes, ya que, según ellos se bajaban los contenidos para lograr un pasaje masivo de estudiantes en los diferentes niveles del Ciclo Básico y así reducir el índice de repetición.

En nuestra opinión toda política pública, como lo fue esta reforma, debe apuntar a lograr ciertas metas, por lo cual creemos que hablar de objetivos es totalmente válido cuando hacemos referencia a una política, ya que a nuestro entender hace a la esencia de la misma, perseguir ciertos fines. Además porque con un objetivo macro no alcanza, ya que para alcanzarlo se necesitan una serie de fines específicos, para poder bajar a tierra ese objetivo macro.

Pero luego tenemos una serie de motivos ocultos, de fondo, como son sobre todo los políticos-ideológicos, luego tenemos el tema de la cuestión salarial y una lucha de poder.

En lo referente a lo político-ideológico, se nota en la poca capacidad propositiva del gremio (FENAPES) en la no existencia de una contrapropuesta al plan 96 de acceso público en su momento, ya que la misma según el gremio surgiría más tarde (año 98 en dos folletos), lo que hacia difícil volver atrás con el plan 96. Además la mayoría de nuestros entrevistados coincidían en destacar el carácter ideológico, como vimos en el capítulo 4. Por lo cual, podemos decir que el gremio tenía cierto rechazo a la reforma porque esta provenía de un gobierno colorado de derecha, lo que implica una radicalización ideológica como gremio. Luego tenemos la cuestión salarial, la cual jugó su papel, pero lo hizo de forma indirecta, ya que los docentes y el gremio sentían que no se les solucionaba una vieja reivindicación, sino que se tapaba con otra problemática. Por último, tenemos una lucha de poder por el gobierno de la educación, es decir, quiénes deben tomar las decisiones en la educación si el Concejo, o sea el CODICEN, o los gremios de la educación a través de las ATD. Lo que se aspiraba era la autonomía, el co-gobierno, por lo cual, no se admitía ingerencia por parte del gobierno, del sistema político y los ciudadanos comunes. Quienes deben decidir sobre la educación son los docentes y los gremios de la educación, aunque no se lo exprese claramente. Este motivo de lucha de poder se está viendo nuevamente hoy, ante el intento de reforma por parte del Frente Amplio en la educación.

5.4 Perspectivas hacia la actualidad.

A más de diez años de la reforma “Rama” se sigue suscitando uno de los problemas de fondo de aquel entonces, como es la lucha por el poder, en cuanto a quiénes deben tomar las decisiones sobre la educación.

La nueva ley de educación de este nuevo gobierno de izquierda (Frente Amplio), parece tener uno de las dificultades que tenía la reforma “Rama” en el gobierno colorado. Luego del “debate educativo” a raíz de la presentación de un borrador a los legisladores de nuestro país por parte de las autoridades del CODICEN, vuelven a aparecer alguno de los argumentos que se dieron en aquel entonces.

Esto es así a pesar de tomar un camino diferente, en cuanto al proceso de la toma de decisiones sobre las políticas públicas, ya que esta nueva ley de educación hasta el momento ha seguido una visión incrementalista en el sentido de Lindblom, a diferencia de la visión racionalista tomada por la reforma “Rama”. Esta visión incrementalista la podemos notar claramente en lo que fue todo el “debate educativo” de esta nueva ley de educación, ya que el mismo abrió las puertas a la negociación entre las autoridades de la educación y los gremios de la educación, como es el caso de FENAPES. Este debate rodeó a las conclusiones del Congreso de la Educación de una enorme legitimidad reivindicada por los gremios del sector frente al poder político y la ciudadanía, a diferencia de la reforma anterior. Este debate sirvió para que entre “todos” se negociara la nueva ley de la educación expresando diferentes visiones sobre la educación.

Pero, toda esta estrategia de negociación que aparentemente se dio para evitar los problemas de la reforma educativa de “Rama” con los gremios y sobre todo con FENAPES, de carácter muy confrontativo contra la reforma de aquel entonces y con las autoridades y el gobierno de la época, parece no dar resultado.

El debate de fondo parece ser por el poder en la educación, quiénes deben ser los que tomen las decisiones en la educación: los gremios del sector o el gobierno de turno. Los gremios buscan evitar la ingerencia del gobierno, del sistema político y de la ciudadanía en la educación a través de una mayor autonomía del sistema y del co-gobierno. Con la diferencia de que en el período 1995-2000 la lucha por el poder se vio opacada, por lo que fue cierta radicalización ideológica del gremio, ya que existieron ciertos prejuicios ideológicos en contra de la reforma y del gobierno de la época, como se dijo páginas atrás.

Podemos decir que aparece una visión que concibe que lo mejor que le puede pasar a la educación es que sea dirigida por los docentes y sean ellos los que tomen las decisiones pertinentes. En este sentido, nos parece interesante citar lo que uno de

nuestros entrevistados nos contaba: “Yo creo que los gremios en general y los docentes no son una excepción, pero acá se profundiza. Hay un tema de corporativismo, hay dos cosas que pesan, hay corporativismo y hay también una mirada relativamente estrecha que piensan que los docentes son los únicos que saben de educación cuando en realidad las miradas sobre educación pueden ser hechas desde múltiples ángulos y no es exclusividad lo que no quiere decir que todo el mundo. Los docentes por definición son expertos en la transmisión del saber. No quiere decir que quienes son expertos en la transmisión del saber puedan ser los mejores para proponer que hacer o mejorar o dar insumos o cuestionar, es decir, son dos planos diferentes. (...) hay como una noción que lo mejor que le puede pasar a la educación es que sea dirigida por los docentes y sólo por los docentes, porque si dijéramos docentes, así los docentes eligen sus docentes, bueno. Si yo estoy al frente de la elaboración de políticas educativas, yo voy a tener docentes de toda la vida, pero sin mirada macro, sin mirada de los factores políticos, sin un estado del arte. Miradas de economía de la educación, sociología de la educación, politología de la educación van hacer miradas limitas necesariamente, entonces acá hay, si querés, una cuestión de cultura docente, hay un valor en la cultura docente.” Analista simbólico que participó en la reforma.

Con esto último queremos dejar abierta la puerta a futuras investigaciones, al análisis del posicionamiento del gremio frente a la nueva ley de educación. Queremos dejar abierto el debate de si hoy sigue pesando esa lucha de poder por la toma de decisiones en la educación, esa “mirada chica” que nos señala nuestro entrevistado, en cuanto a que lo mejor que le puede pasar a la educación es ser dirigida por los propios docentes y el corporativismo que mencionamos.

No queremos cerrar este último capítulo sin hacer tres puntualizaciones finales:

1) Lo primero que queremos destacar es que en esta nueva reforma (ley de educación), al igual que la reforma educativa de “Rama”, tiene un actor omitido, que no forma parte del diseño y formulación de la nueva política.

Sin dudas, el actor omitido en esta ocasión es nada más y nada menos que “el conocimiento especializado” los analistas simbólicos, que fueron el principal actor en la reforma anterior, ya que éstos fueron quienes en definitiva le dieron la orientación a la reforma educativa de “Rama”, le dieron esa tendencia hiperestatista en comparación con otros países de la región, entre otros rasgos.

En esta nueva ley de educación, como mencionamos anteriormente, el camino seguido es una visión incrementalista, “incrementalismo puro,” ya que la relación es directa: autoridades con las bases, en este caso CODICEN, gremios y las ATD, dejando afuera a los técnicos.

2) En segundo lugar, queremos decir que Secundaria, es uno de los niveles que afronta los mayores desafíos para el futuro. Por más que en el 96 se haya realizado una reforma en el primer ciclo este todavía tiene serios problemas, como es el índice de repetición, ya que por más que este disminuyó a raíz de la reforma de aquel entonces, el índice sigue siendo muy alto, “en el 2002 un 25,3% de los estudiantes de primero (Ciclo Básico), repetía y un 12,9% de los estudiantes de primero abandonaba.”⁷⁵ Como podemos, apreciar estos guarismos todavía siguen siendo muy altos, por lo cual se presenta todo un desafío para el futuro. Además se presentan desafíos muy importantes en el aprendizaje de los estudiantes de 15 años en lo que es lengua, matemáticas y ciencias como se muestra por el informe PISA 2003. En el cual, según Nicolás Bentancur se muestra claras diferencias entre los puntajes obtenidos por Uruguay y los países de la OCDE, pero de la comparación entre Uruguay, Argentina y Chile, “surge que dentro de un contexto de relativa paridad, Uruguay obtiene los mejores puntajes en todas las disciplinas (...)”.⁷⁶ Además podemos ver que hay una brecha importante entre el aprendizaje de los estudiantes, entre los cuartiles superiores e inferiores, ya que la misma es de “163 puntos en lectura, 138 en matemáticas y de 153 en ciencias”.⁷⁷ Esta brecha nos muestra que los alumnos del nivel socio-económico más alto tienen resultados similares a los países de la OCDE, y que los estudiantes de nivel socio-económico más bajo tienen rendimientos muy bajos similares a los de los países de peores resultados. Además tenemos que un 39,8% de los estudiantes se encuentra en el nivel uno de desempeño en lectura. “El nivel 1 (335 a 407) supone la posesión de las competencias y conocimientos mínimos requeridos, en tanto por debajo de ese puntaje se ubican los desempeños insuficientes”.⁷⁸ Por lo cual podemos decir, que cuatro de cada diez alumnos dispone de las competencias mínimas o insuficientes en lectura. Por cierto estos valores son desalentadores para la educación y ameritan una profunda reflexión.

También se presentan importantes desafíos, por todo lo que es la reformulación 2006, en la educación media de nuestro país.

⁷⁵ Datos tomados de la pagina Web de ANEP www.anep.edu.uy/observatoriodelaeducación

⁷⁶ Nicolás Bentancur “Reformas educativas y rendimientos escolares. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay.” Pág. 21.

⁷⁷ Datos tomados Nicolás Bentancur en “Reformas educativas y rendimientos escolares. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay.” Pág. 20

⁷⁸ Nicolás Bentancur “Reformas educativas y rendimientos escolares. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay.” Pág. 21.

3) Por último, queremos destacar algunas alternativas posibles a seguir para hacer viable políticamente esta nueva reforma. A nuestro entender podemos tomar diferentes alternativas para llevar adelante esta nueva “ley de educación”, aunque el actual gobierno ya haya tomado un camino, por razones de espacio y tiempo no haremos un análisis minucioso de los mismos, en cuanto a sus ventajas y desventajas:

a) Una alternativa es la de la negociación con las partes implicadas, en este caso gobierno sindicatos de la enseñanza, camino que sigue hoy el actual gobierno. En este caso lo que tenemos son dos actores que buscan llegar a un consenso para elaborar una nueva política, en nuestro caso particular tenemos al gobierno y los gremios de la educación negociando para llegar a elaborar una nueva ley de educación, como lo hemos visto con todo lo que fue el “debate educativo”.

b) Otra alternativa sería que el gobierno busque lograr un gran acuerdo político, una alianza (por ejemplo con el partido Nacional), para darle un fuerte respaldo político a esta “nueva ley de educación”, lo que implicaría dejar fuera a los gremios e incluso llevarse “por delante” a los mismos.

c) Otro camino es que el actual gobierno con su mayoría legislativa tome la decisión de construir su proyecto y aprobarlo con sus votos, y tratar de buscar de legitimarse frente a la opinión pública, saliendo al cruce de las declaraciones que se puedan producir en contra de su proyecto, tratando de desacreditar a los gremios.

d) Otra alternativa posible es “tirar la toalla”. ¿Qué queremos decir con esto? Es que el gobierno se de por vencido, se retire de las negociaciones y deje la educación en manos de los docentes, y que sean ellos quienes gobiernen la educación y produzcan el proyecto de reforma que crean adecuado.

e) Por último tenemos la posibilidad de que el gobierno “juegue” con la remuneración salarial, en el sentido de que a través de mejorar los salarios del cuerpo docente coloque dentro del proyecto determinadas condiciones como pueden ser extender la jornada horaria, el tiempo de dictado de las clases entre otras medidas.

Luego de esta presentación queremos decir que estas alternativas pueden ser usadas de forma combinada, ya que no se excluyen entre sí.

Además queremos dejar presente nuestra opinión en cuanto a qué alternativa de acción es preferente. En nuestra opinión no es una sola alternativa sino que es una mezcla, creemos que lo mejor sería que el gobierno estableciera una negociación con los gremios de la enseñanza, buscara el consenso con los mismos, como lo hace actualmente, a pesar de que se han producido una serie de conflictos. Pero para nosotros

no alcanza sólo con esto, ya que los gremios docentes no se muestran como un actor racional. A nuestro entender además de la negociación se debe buscar una alianza política, que hiciera partícipe de dicha negociación a la oposición política, buscara tener un mayor apoyo político, para equilibrar fuerzas ante los gremios de la educación y tener un mayor respaldo y legitimidad a la hora de negociar. Esto visto de afuera parece muy simple, pero en realidad no lo es, ya que cuantos más actores intervienen en una negociación más compleja se hace la misma. Pero a nuestro entender el camino sería más dificultoso sin la participación de los gremios, ya que como vimos en la reforma anterior se hace muy difícil sostener una reforma sin el apoyo de los mismos, por esta razón creemos que esta alternativa en conjunto con una alianza política sería la mejor.

Bibliografía:

- AGUILAR Villanueva (1992) “Estudio introductorio” *En la hechura de las políticas* Miguel Ángel Porrua México.
- Amitai Etzioni (1992) “La exploración combinada” “*En la hechura de las políticas*” Miguel Ángel Porrua México.
- ANEP (2000) “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” Montevideo Uruguay.
- ANEP CODICEN (1995) “La reforma de la educación Exposición del CODICEN de la ANEP ante la comisión de educación y cultura del senado de la República” documento I.
- Armando Miraldi (2001) “Apuntes sobre la reforma educativa” en Educación Secundaria la reforma impuesta. Diez visiones críticas Nordan comunidad Uruguay.
- BENTANCUR Nicolás (2007) “Reformas educativas y rendimientos escolares. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay.” Cuadernos del CLAEH N.º 93. Montevideo Uruguay.
- BRUNNER José J (1996) “Investigación social y decisiones políticas. El mercado del trabajo del conocimiento” en *Revista nueva sociedad N.º 146* Caracas Venezuela.

- CAMOU Antonio (1997) “los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina.” *En Revista nueva sociedad N.º 152* Caracas Venezuela.
- DE ARMAS Gustavo y GARCÉ Adolfo (2001) “Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay 1995-1999” *En VI congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública BS AS Argentina 5-9 Nov 2001.*
- DE ARMAS Gustavo (2005) “Técnicos y Política en la Reforma Educativa Uruguaya 1995-1999” Un análisis político del proceso reformista. Tesis de Maestría ICP Montevideo.
- FLEITAS Mariana, FLORES María Cecilia, IZQUIERDO Ariel, LEDESMA Gustavo, MORALES Soledad, PEREIRA Mónica. “La exclusión de los gremios docentes de la formulación del plan de estudios de educación secundaria de la reforma educativa uruguaya de 1996.” (Trabajo de seminario uno)
- FILGUEIRA Fernando (1997) “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina.” *En “Globalización y ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones”* Nueva sociedad Venezuela.
- LINDBLOM Charles (1991) “El proceso de elaboración de políticas públicas” Ministerio para las administraciones públicas. México.
- MANCEBO María Ester (2001) “La Larga Marcha de una Reforma Exitosa” De la formulación a la Implementación de Políticas Públicas. En Mancebo (Comp.) *En “Uruguay la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)”* Montevideo ICP Banda Oriental (en prensa.).
- MANCEBO María Ester (1997-98) “Las políticas educativas en el Uruguay en el contexto latinoamericano (1985-1994)” *En revista uruguaya de Ciencia Política* N.º 10 ICP y Fundación de la Cultura Universitaria Montevideo.
- MÉNDEZ Silvia (2006) “Dime qué política educativa tienes y te diré quien eres. Rupturas y continuidades entre la política educativa en Secundaria de la administración Vázquez y la Reforma Rama. ¿Una política de izquierda?” *Ponencia presentada en el primer congreso de Ciencia Política en el 2006.*
- OPERTTI R -VILLAGRAN A (2003) “Aporte para su análisis La reforma educativa” *en Uruguay en revista de Ciencias Sociales Departamento de Sociología Año XVI/ N.º21* Montevideo.

-VERNAZZA Lucía (2004) “El Error de Subestimar la Implementación: el Juego de Múltiples Actores en la Reforma Educativa Uruguaya” en la revista *PRISMA* N.º 19 Universidad Católica del Uruguay Montevideo.

-Entrevista del diario El País a Germán Rama el domingo 9 de marzo de 1997.

-Declaraciones gremiales en el semanario, Carta Popular del Viernes 23 de agosto de 1996.

ANEXO DE CUADROS

Cuadro 1

Deserción en el Ciclo Básico de educación Secundaria y la matrícula del Ciclo Básico

Años	Áreas Geográficas			
	Montevideo		Interior	
	Deserción	Matricula	Deserción	Matricula
1991	8,9%	35.727	9,3%	56.985
1994	12,6%	33.032	14,7%	53.998

Fuente: elaborado con datos extraídos de “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999 Pág. 40. Este cuadro sólo se refiere a la educación pública

Ciclo Básico plan 1996 (Cuadro 2)

PRIMER Y SEGUNDO AÑO <i>(carga horaria semanal)</i>	TERCER AÑO <i>(carga horaria semanal)</i>
ÁREA INSTRUMENTAL	ÁREA INSTRUMENTAL
Matemática (5hs.)	Matemática (5hs.)
Español (5hs.)	Lengua y Literatura (5 hs.)
Inglés (5 hs.)	Inglés (3hs.)
Informática (5hs.)	
ÁREA CIENCIAS SOCIALES	ÁREA CIENCIAS SOCIALES
Ciencias Sociales (5hs.)	Historia (4hs.)

	Geografía (2hs.)
	Formación Ciudadana (2hs.)
ÁREA CIENCIAS NATURALES	ÁREA CIENCIAS NATURALES
Ciencias de la Naturaleza (5hs.)	Ciencias Biológicas (3hs.)
	Física (3hs.)
	Química (3hs.)
ÁREA EXPRESIÓN	ÁREA EXPRESIÓN
Educación Física (2hs.)	Educación Sonora y Musical (2 hs.)
Expresión Artística: Educación Visual y Plástica (2hs.) Educación sonora y Musical (2hs.)	Educación Visual y Plástica (2hs.)
	Educación Física (2hs.)
CURRICULAR ABIERTO (2hs.)	CURRICULAR ABIERTO (2hs.)
TOTAL 38 hs.	TOTAL 38 hs.

Fuente: Cuadro elaborado con datos de la Pagina Web de la ANEP (Consejo de Secundaria)
www.anep.edu.uy/consejodesecondaria/plan96

Plan 1986 para Ciclo Básico (Cuadro 3)

Asignaturas	Años curriculares					
	Primero		Segundo		Tercero	
	HS curriculares	HS coordinación	HS curriculares	HS coordinación	HS curriculares	HS coordinación
ID. Español	5		5		2	1/2
Literatura	-		-		2	1/2
Matemática	5		5		4	
Inglés	3		3		3	
Historia	3	1	3	1	3	1/2
Geografía	3	1	3	1	2	1/2
ED. social y Cívica	-		-		3	1/2
Música	-		-		2	
Dibujo	2		2		-	
C. Físicas	3	1	3	1	-	
Biología	3	1	3	1	3	1/2
Física	-		-		3	1/2
Química	-		-		3	1/2
Informática	-		-		3	
ED. Física	3		3		3	
	2		2		2	
Total Hs	32	4			35	4

Fuente: Cuadro elaborado con datos de la Pagina Web de la ANEP (Consejo de Secundaria)
www.anep.edu.uy/consejodesecondaria/plan86

Personas entrevistadas.

- Magíster Gustavo de Armas, analista simbólico.
- Dr. María Ester Mancebo, analista simbólico.

-Prof. Carmen Tornaría Dirigente del CODICEN en la administración “Rama” (1995-2000), también fue dirigente en el período 2000-2005.

-Ex dirigente gremial de FENAPES en el período 1995-2000.

-Docente (común, no dirigente gremial), Prof. De geografía en la actualidad que diera clases en el plan 86 y en el plan 96 del Ciclo Básico.

Todas estas entrevistas son de realización propia.

Estas dos últimas entrevistas fueron realizadas, en conjunto con compañeros, en Seminario uno.⁷⁹

-Ex dirigente gremial de FENAPES.

-Robert Silva, secretario general de educación secundaria desde 1996 hasta 1999, secretario general del CODICEN desde 1999 hasta 2005.

Quedan a disposición del tribunal las versiones originales de las entrevistas, si así lo dispusiera, al igual que las versiones transcritas.

⁷⁹

Dichas entrevistas fueron tomadas del siguiente trabajo “La exclusión de los gremios docentes de la formulación del plan de estudios de educación secundaria de la reforma educativa uruguaya de 1996.” (Trabajo de seminario uno).