

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE UNIDAD MULTIDISCIPLINARIA**

**Tesis Maestría en Historia Económica.**

**La enseñanza primaria, secundaria y técnica como  
salario indirecto.**

**Gabriela Cultelli**

**Tutor: Luis Bertola**

**2005**

## INDICE

I.-INTRODUCCIÓN Pág. 1

I.I.- Hipótesis. Pág. 2

I.II.- OBJETIVOS PARTICULARES. Pág. 2

I.III.- FUNDAMENTACIÓN Y ANTECEDENTES. Pág. 6

I.IV.- BASES TEORICAS. Pág. 12

La teoría del capital humano. Pág. 12

Corrientes Institucionalistas y Estructuralistas. Pág. 13

Corrientes con bases marxistas. Pág. 18

*I.V.- PERIODIZACIÓN DEL ESTUDIO.* Pág. 23

II.- LA ENSEÑANZA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA COMO SALARIO INDIRECTO EN EL URUGUAY. PERÍODO 1961- 1969. Pág. 26

*II. 1.- La crisis del Modelo de Desarrollo basado en EL MERCADO INTERNO. Algunos elementos generales.* Pág. 26

*II. 2.- La Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnica en el período 1961-69.* Pág. 30

La Descripción. Pág. 30

Los Gastos. Pág. 35

El gasto educativo público primario y medio y el ingreso de los hogares. Pág. 39

Relación de las variables salario indirecto medido por el gasto por alumno y salario directo del conjunto de los trabajadores. Pág. 39

Otros cambios institucionales. Pág. 40

La década de los 60' y tres visiones del sistema educativo. Pág. 44

*II. 3.- Conclusión. La enseñanza primaria, secundaria y técnica como salario indirecto en la década del 60'.* Pág. 47

III.- LA ENSEÑANZA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA COMO SALARIO INDIRECTO EN EL URUGUAY.

PERÍODO 1970- 1984. Pág. 50

*III.1- Bases del nuevo Modelo Económico Transnacional. Algunos elementos generales.* Pág. 50

Subperíodo 1970- 1972. Pág. 51

Subperíodo 1973- 1984. Pág. 53

**III. 2 La Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnica en el período 1970-84. Pág.57**

La Descripción. Pág. 57

Los Gastos. Pág. 63

El gasto educativo público primario y medio y el ingreso de los hogares. Pág. 68

Relación de las variables salario indirecto medido por el gasto por alumno y salario directo del conjunto de los trabajadores. Pág. 68

Otros cambios institucionales. Pág. 69

**III. 3- Conclusión. La enseñanza primaria, secundaria y técnica en el período 1970-84 como salario indirecto. Pág. 71**

**IV.- LA ENSEÑANZA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA COMO SALARIO INDIRECTO EN EL URUGUAY. PERÍODO 1985- 2000. Pág. 73**

**IV.1- El Modelo en el período 1985-2000. Elementos generales. Pág. 73**

**VI.2- La Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnica en el período 1985-2000. Pág. 78**

La Descripción. Pág. 78

Los Gastos. Pág. 83

El gasto educativo ANEP y el ingreso de los hogares. Pág. 90

Relación de las variables salario indirecto medido por el gasto por alumno y salario directo del conjunto de los trabajadores. Pág. 92

Otros cambios institucionales. Pág. 92

**IV.3.- Conclusión. La enseñanza primaria, secundaria y técnica en el período 1985-00 como salario indirecto. Pág. 94**

**V- CONCLUSIONES FINALES. Pág. 97**

**VI- ANEXO ESTADÍSTICO. Pág. 103**

**BIBLIOGRAFÍA Pág. 116**

## I.- INTRODUCCIÓN.

El sistema educativo se nos presenta inmerso en un contexto histórico concreto y por tanto definido por los modelos de regulación<sup>1</sup> y los subyacentes regímenes de acumulación<sup>2</sup>. Esta afirmación no descuida la dialéctica interna del propio sistema educativo y por tanto su potencialidad como generador de externalidades influyendo en el propio régimen de acumulación, así como la posibilidad coyuntural de desvío del marco general por la interacción de sus agentes sociales específicos.

En tal sentido, el estudio de la Educación Pública podría observarse del lado de la producción, de la distribución, y consumo o globalmente. En este caso, se escoge, realizar el análisis fundamentalmente desde el ángulo de la distribución, como parte del salario social o indirecto. Así se pretende abordar este estudio y dentro de un marco teórico y metodológico marxista, basado en elementos específicos provenientes de la escuela de la regulación francesa.

Tal investigación pretenderá describir y analizar el desarrollo del sector de la Educación Pública (primaria, técnica y secundaria) como parte integrante del conjunto de relaciones sociales que definen un contexto histórico concreto: Uruguay en las cuatro últimas décadas del siglo XX.

El núcleo central a estudiar lo constituye la educación pública primaria y media como salario indirecto y en tal sentido parte integrante del desarrollo de los regímenes de acumulación y modelos económicos en el período señalado.

La categoría salario indirecto es un modo de abordar la redistribución de valor que cumple el estado a nivel macroeconómico, y que toma fundamentalmente las formas de educación, salud, hábitat y seguridad social. Este salario indirecto, o social, componente de la reproducción de la fuerza de trabajo, es una forma de intervención del estado, determinada por su relación con el resto de la sociedad, y por lo tanto con la forma de acumulación capitalista dominante.

Con esta idea se realiza un estudio para tres subperíodos que abarcan el período principal considerado 1961-2000, utilizando variables vinculadas a la importancia del gasto público en educación en relación al gasto público total, al PBI, a la matrícula, y profundizando en su potencialidad redistributiva a través del impacto progresivo que puede manifestar como componente no monetario del ingreso de las familias. También se consideran los probables efectos de los cambios institucionales en el estado y en el sistema educativo en particular, así como del nivel de conflictividad social y del sector.

---

<sup>1</sup> Entendemos por Modelo de Regulación la superestructura política, jurídica, institucional. Se trata del modelo esencialmente de política económica que se alza sobre el régimen o patrón de acumulación, con posibles desajustes temporales.

<sup>2</sup> Entendemos por Régimen o Patrón de Acumulación Dominante las características concretas que asume el proceso de reproducción capitalista en una etapa históricamente definida, representando una modalidad específica de acumulación. Por tanto el Patrón de acumulación estará definido por las formas de apropiación, producción y realización de la plusvalía, caracterizando las particulares estructuras sociales.

### ***I.I.- Hipótesis.***

a) Los cambios de formas en la acumulación de capital traen consigo cambios de formas en la producción y el trabajo. Ello impacta en las formas educativas públicas, como parte integrante de la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria en los nuevos tiempos.

b) Las formas salariales son parte inseparable de los procesos de acumulación. El nuevo Régimen de acumulación impulsa la adecuación del sistema educativo público como parte del salario indirecto en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX. Es que los cambios de formas en la acumulación del capital traen consigo cambios de forma en la producción y el trabajo. Ello impacta (también desde el ángulo de la distribución) en las formas educativas públicas, como parte integrante de la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria en los nuevos tiempos del país. En otras palabras el sistema educativo cambia al cambiar el régimen de acumulación.

c) En el período indicado, el Estado uruguayo, como lugar de interacción económica y social instó a la correspondencia entre modo de regulación y régimen de acumulación, también como actor fundamental en el sistema educativo primario y medio público analizado desde el punto de vista de la distribución.

d) El salario indirecto, en el caso de la educación, estuvo fuertemente influenciado por la conflictividad de otros actores directamente involucrados (estudiantes, trabajadores de la educación), aunque sus propias características involucrarían de distinta manera al conjunto social.

### ***I.II.- OBJETIVOS PARTICULARES.***

#### ***1.- Analizar el desarrollo del sistema público educativo y su relación con el desarrollo económico del Uruguay en la segunda mitad del siglo XX.***

De acuerdo al marco teórico escogido y las hipótesis planteadas se comenzará con un análisis global de cada período. Tocaría en esta primera parte, en el análisis de política económica, hacer hincapié en la política presupuestal dada la particularidad del sector a estudiar. En tal entorno, el papel del Estado y la política fiscal manifestados en los Presupuestos Nacionales. El Presupuesto Nacional en tanto que forma de redistribución de la riqueza, suele presentarse determinado<sup>3</sup> por el régimen de acumulación imperante y ser expresión del Modo de Regulación. En él se dan formas encubiertas de plusvalía y salario indirecto, entre las cuales cumple su papel el sistema educativo.

La estructura general del Gasto del Gobierno Central (cuadro XIV, Anexo estadístico) cobrará entonces particular importancia. En ello y en primer lugar la participación de los gastos en educación, salud pública y transferencias a la seguridad social que en cierta medida resultan destacados en la medición de la categoría salarial en cuestión. Su crecimiento o disminución no necesariamente guardan relación

<sup>3</sup> Refiere a la categoría "determinación dialéctica" que equivale también a la no determinación, o la determinación en tendencia. Por tanto lo expuesto no niega el impacto de la interacción social.

estrictamente directa con el comportamiento estricto del salario como categoría en tanto que reproductor de la fuerza de trabajo como capital. Los motivos del aumento o disminución de estos gastos pueden ser múltiples (como por ejemplo los que se argumentan en el caso de la seguridad social en las páginas 55-56 y 76). En segundo lugar el comportamiento de la participación de los pagos por intereses de deuda comprometidos con la valorización del capital o forma indirecta de extracción de plusvalía, en gran medida destinada a rentabilizar capital de préstamo extranjero, descubriendo cambios peculiares en la distribución de la riqueza. En tercer lugar y dada las peculiaridades del primer y sobretodo segundo subperíodos estudiados los gastos en los ministerios de defensa e interior.

Previamente se periodizará la etapa para lo cual se utilizarán y relacionarán las series:

- a) PBI por habitante: Se construye la serie del PBI en base a datos del BCU a valores constantes de 1961, en tanto que el año de comienzo del análisis no muestra fluctuaciones importantes de precios o al menos en los términos que se observarán en adelante.
- b) Gastos del Gobierno Central: Se utiliza la serie construida por Abella, et. al., 1995; actualizada por igual fuente (rendiciones de cuenta en este caso 1995-2000) y luego del estudio comparativo entre varias series<sup>4</sup>. A su vez se decide optar por el criterio de compromiso para su contabilización (ver anexo "criterios de contabilización del gasto" pág. 102).
- c) Gastos en educación pública: En tanto que compatibles las series de Corbo, et.al,1989 y Abella, et.al, 1995, y luego del estudio de varias fuentes, a la manera que se indica para los gastos del gobierno central, se toma el criterio de compromiso para la construcción de esta serie actualizándose por Rendiciones de Cuenta (1995-2000). En tales gastos se incluirán solamente los relativos a la enseñanza primaria, técnica y secundaria (en tanto que sistema se incluye en ello y de acuerdo al período histórico el COSUPEN, CONAE o CODICEN). Para los años 1966, 1971 y 1972 no se encontró información, por tanto fueron estimados de acuerdo a la evolución salarial docente, pues el rubro remuneraciones personales constituye porcentajes cercanos al 90% del total de gasto en los sectores primario y medio de la educación pública en general.

## ***2- Participación del gasto en educación como parte de la categoría salario indirecto.***

En primer lugar se toma la evolución del gasto por alumno como indicador de la tendencia salarial indirecta a estudiar. La construcción de este indicador se remite a la

---

<sup>4</sup> Se compararon las siguientes series: Corbo, et. al., 1989; Criterio de afectación total en Monografía CCEE, 1976; Criterio de asignación líquida en Monografía CCEE, 1976; FMI "Government Finance statistics yearbook" (vario Vo.); Abella, et. al.; 1995 criterio de compromiso; Abella, et. al., criterio de crédito; Rendiciones de Cuenta (varias), criterio de compromiso; CGN, Estadísticas del sector público, criterio de caja.

relación entre gastos en el sistema y matrícula. Su relevancia para el análisis merece especial atención. Se trata de la distribución promedial de dicho gasto entre los directamente involucrados. En tal sentido podría señalarse como limitante al uso de tal indicador el hecho de que este gasto y durante toda la etapa de estudio estuvo compuesto en cifras cercanas al 90% por remuneraciones personales docentes y no docentes, ocupando las remuneraciones docentes entre un 90% y un 95% del total de remuneraciones. En otras palabras estamos hablando de una relación salarial directa que la tomamos como indirecta.

Estos salarios se conforman a su vez como salario indirecto en tanto que resultan variable determinante de la calidad de la enseñanza. La UNESCO<sup>5</sup> demuestra por método de encuesta para los años 90' la determinación de la variable "salario no deseado" en la calidad del servicio. Rosa María Torres destacaba los costos del "ahorro" en docentes, declarando que ...*"el deterioro de la calidad de la enseñanza está estrechamente relacionado con el deterioro de la calidad docente"*<sup>6</sup>, argumentando los efectos de los bajos salarios entre los que se encuentran: éxodo docente, pérdida de recursos humanos calificados, motivados y con experiencia, reclutamiento de personas con débil calificación y experiencia; y donde las respuestas desde la política educativa parecen haber agudizado la situación con inversiones en programas rápidos de capacitación (caso de disminución en años de formación en IPA<sup>7</sup> durante el período dictatorial en Uruguay y la creación de los CERP<sup>8</sup> en la década de los 90').

Así mismo convendría reseñar algunas consecuencias lógicas de los bajos salarios docentes, entre ellas la acumulación de cada vez más horas aula de trabajo. De acuerdo a encuesta realizada por FENAPES<sup>9</sup> en 1999, entre 1996 y 1999 la cantidad promedio de horas clase<sup>10</sup> trabajadas por docente en secundaria, para el total del país había crecido de 28hs. a 32hs., o sea en un 14,3%, agregándose que 3 horas clase determinaba 1 hora de trabajo extraclase, por tanto la cantidad de horas de trabajo semanales totales docentes habrían aumentado de 37 a 43 hs, en esos años. A ello se le agrega que el 43% de estos trabajadores declaraba trabajar en otras ramas de la docencia pública y privada, promediando 15 hs más en docencia directa, llegando en total a 58hs. de trabajo semanal. El 20% de los encuestados trabajaban además en otras actividades no docentes y 24hs. semanales promedio, llegando en total a una carga horaria semanal de 66hs. De la misma encuesta y explicando la sobrecarga de horas trabajadas, surgía que el 88% de los hogares docentes de secundaria no cubrían la canasta familiar y que los hogares docentes promediaban un desocupado por hogar, donde se contaba por tanto como único ingreso fijo el salario docente.<sup>11</sup> Es por tanto la situación salarial docente un indicador relevante en la calidad con que este trabajador puede cumplir su tarea.

<sup>5</sup> UNESCO, 2000.

<sup>6</sup> Torres, R.M.; "La profesión docente en la era de la informática y la lucha contra la pobreza" en UNESCO, 2000. Pág. 441.

<sup>7</sup> IPA: Instituto de Profesores Artigas

<sup>8</sup> CERP: Centros de Estudios Regionales de Profesores

<sup>9</sup> FENAPES, 1999.

<sup>10</sup> Hora clase 2ºCiclo Enseñanza Media = 45 min. Reloj; Hora clase 1ºCiclo Enseñanza Media = 40 min reloj..

<sup>11</sup> Por otro lado y a manera testimonial se recoge que en la década de los 60' raramente el docente de secundaria superaba las 20hs. de trabajo en clase, salvo en los tres últimos años de su carrera y a efectos de incrementar su futura jubilación.

Sin embargo, y a manera de poder corregir las limitaciones que aún a pesar de lo expuesto pueda presentar el indicador gasto por alumno, se construyó una serie de gasto en inversión por alumno, pudiendo así medir la incidencia de este rubro. Rubro por demás importante en la calidad educativa y por tanto integrante también de esta categoría salarial indirecta. Lamentablemente para esta serie no fue posible obtener datos para la totalidad del tiempo estudiado, comenzando entonces en 1968.

Se estudiará además la participación del gasto educativo primario y medio en el ingreso de los hogares montevideanos con el objetivo de indicar su probable impacto redistributivo. La metodología de construcción proviene de los estudios realizados por A. Melgar<sup>12</sup>, así como los datos para los años 1961, 1963 y 1967. Se tomaron los hogares montevideanos y su división en quintiles porque así lo permitió la información disponible desde 1968, año que se estima de acuerdo a la información de la encuesta de hogares del INE. Con información de la encuesta de hogares se realizó la estimación de los ingresos también para los estratos más pobres y más ricos en los años 1976-1979. Desde 1981 en adelante los datos surgen directamente de la propia encuesta de hogares.

Se observará a su vez las formas de financiamiento del sistema, delimitando la participación estatal en el período que así lo permite la información obtenida (ver cuadro No 38, pág. 86).

### ***3- Resultados del gasto en educación como parte de la política económica y su efectividad en términos de subordinación al modo de acumulación.***

Se observará la evolución de:

- a) Cobertura educativa: Se construyó la cobertura educativa no ajustada y ajustada. Lo que diferencia una y otra medición son los rangos de edades de población tomados. Para el caso de primaria y en el cálculo de la cobertura no ajustada se tomará la población entre 5 y 14 años<sup>13</sup> (fuente INE) buscando una continuidad histórica en la serie dado que la enseñanza preescolar se generaliza a los 5 años y cobra importancia en la década de los 80', y es en 1996 que los 4 años en preescolares comienzan un proceso de universalización. La matrícula primaria inicial que en la información disponible cubre los 3, 4, 5 años y jardines de infantes públicos será entonces tratada por separado en el capítulo IV. Por tanto y con el mismo objetivo para la cobertura primaria ajustada se tomará la población entre 6 y 11 años, establecida en el país como edad escolar a partir del 1er. año de primaria y cubriendo consecutivamente hasta el 6to.

En el caso de la enseñanza media la construcción se realiza para el conjunto de la misma (secundaria + UTU) tomando las edades entre 10 y 19 años para la cobertura no ajustada<sup>14</sup> y entre 12 y 17 para la ajustada (6 años más de escolaridad luego de primaria y con edad establecida para el 1er. grado en los 6 años).

- b) La variable gasto por alumno en su evolución resultará también indicativa de la política económica, así como la evolución del salario docente, serie

<sup>12</sup> Melgar, A; 1981

<sup>13</sup> Ver Bertola, Bertoni; mayo 2000, pág 21 (pié de página)

<sup>14</sup> ídem

construida con fuente Corbo, et. al, 1989, verificada en algunos puntos por las nóminas salariales del sector (1985-1988) y continuada a partir de 1988 por las mencionadas nóminas salariales ANEP. En su construcción y a partir de 1996 se opta por referir solo al salario docente no titulado con el fin de dar continuidad a la serie dadas las diferencias salariales que se imponen desde ese momento por titulación.

Cabe agregar que se toma el salario docente en su unidad básica (grado 1, 1er. ciclo, efectivo, 20 horas) pues las diferencias entre grados (1 al 7) y hasta 1996 (momento en que cambia para los docentes titulados) eran de aproximadamente un 8%, entre interinos y efectivos de un 4% y entre 1er. y 2do. ciclo también 4%. El 1er. y segundo ciclo es propio de secundaria, tal diferencia no se da en primaria, pero en UTU se comporta igual para formación técnica y formación profesional.

- c) Se estudian indicadores de infraestructura educativa y otros que muestren tal evaluación. Por tanto se estudiará la evolución del gasto público en educación pública por rubro (salario, otros gastos de funcionamiento e inversión), reconociendo la incidencia distinta que pueden tener en la calidad y cobertura educativa.

#### ***4- Los cambios institucionales relacionados directamente al sistema educativo.***

Otros elementos, no cuantificables, se vinculan directamente con el desarrollo del sector, su calidad y expansión. Ellos también relacionados a las necesidades del régimen de acumulación y al relacionamiento social más o menos conflictivo que encierra. Se trata de la expresión legal e instrumental de expansión en cada uno y en todos sus sectores, desarrollo de sus formas organizacionales y la interrelación que de ello pueda emanar, reconocimiento escalafonario de la labor docente e impulso formativo, destacando la búsqueda de la autonomía, fundamentalmente en tres de sus cuatro aspectos<sup>15</sup>: autonomía política, autonomía organizacional, autonomía técnica. Se hará referencia; por tanto, al desarrollo de la legislación respectiva y la reglamentación institucional. Lo expuesto, en este particular, es parte sustancial, cualitativa de esta categorización como salario indirecto. Así mismo se tendrá en cuenta la participación de estudiantes y trabajadores, para el caso gremialmente organizados, la conflictividad particular y del conjunto de la población. Se destaca la importancia de estos cambios en la calidad de la enseñanza y por tanto en la evolución de estas formas salariales particulares.

Implica además el estudio de la distribución del gasto por cada subsistema y su evolución, observando las tendencias centralizadoras o descentralizadoras acaecidas.

### **I.III.- FUNDAMENTACIÓN Y ANTECEDENTES:**

En las últimas décadas del siglo XX, se levanta un nuevo paradigma relativo al papel de los sistemas educativos y su importancia en los niveles nacionales de

---

<sup>15</sup> El cuarto aspecto, autonomía presupuestal, resulta relativo en tanto que el sector directamente no crea valores.

crecimiento y/o desarrollo esperados, así como los parámetros de equidad o relativos a la distribución de los ingresos.

El hecho de escoger para este estudio los subsistemas de Enseñanza Primaria, Técnica y Secundaria se relaciona con que son precisamente ellos los que comprenden un grado de universalización tal que hacen al conjunto de la población y por tanto mayormente vinculados a la categoría entendida como salario indirecto.

En tal sentido podría ejemplificarse con los estudios realizados en 1982, por Hugo Davrieux para el caso del Uruguay. Allí se expone que *...El gasto del Estado en Educación Primaria es el que tenía un mayor efecto distributivo. A la fecha del estudio, el 20% más pobre del total de familias captaba 46% del gasto en Educación Primaria; a su vez, la mitad más pobre de las familias percibía 80% del beneficio. El gasto en Educación Secundaria (el comentario incluye Secundaria y UTU) también tenía importantes efectos progresivos sobre la distribución del ingreso, aunque en menor proporción que en el caso de Primaria....el 20% más pobre del total de familias, que percibía el 7% del ingreso, recibió el 25% del gasto.*<sup>16</sup>

Muchos son los trabajos que incluyen el tema como central en la composición del capital humano, parte de la riqueza de las naciones y pieza crucial en la distribución de la misma, ya sea a nivel micro como macro. En tal reconocimiento se desarrollan también recomendaciones de política económica y evaluación de los resultados tras ellas esperados. Las reformas educativas de la última década del siglo XX en la Enseñanza Pública primaria y media, parecen ser reflejo del nuevo paradigma educativo que reaparece con fuerza hacia los 80' y que comenzara a definirse desde fines de la década del 50'.

A partir de los años 50'<sup>17</sup> y continuándose en las dos décadas siguientes<sup>18</sup> el tema educativo se presentó por un lado inmerso en las teorizaciones más ortodoxas del capital humano<sup>19</sup>, de otro en los enfoques desarrollistas vinculados al positivismo pedagógico. Este segundo tipo de enfoque, sustentado en una prolifera sucesión de trabajos diagnósticos, sobredimensionó el papel del sistema como fuente de resolución de las desigualdades sociales y como uno de los ejes fundamentales de las transformaciones

<sup>16</sup> Davrieux, H. "Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955- 1984" CINVE- EBO, Montevideo 1987. Pág. 89. Se puede consultar al respecto y del mismo autor "¿a quien beneficia el gasto público social?" SUMA, abril 1987 y "Desigualdad y gasto público en los 80'" CINVE- EBO, Montevideo 1991.

<sup>17</sup> En la década del 50' los esfuerzos más destacados podrían sintetizarse en el Primer Seminario de Centro América y Panamá de Educación Secundaria, Tegucigalpa, 1953; reuniones de la Unión Panamericana, Santiago de Chile, 1954; Congreso Internacional de Enseñanza Media, Buenos Aires, 1957; Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la educación, Washington, 1958; nombramiento de un comité consultivo por parte de la UNESCO en 1956 tomando cuerpo en él las posturas desarrollistas y explícitamente para su cuarta reunión de París en 1959.

<sup>18</sup> En 1960 se destacó la recomendación N° 50 de la UNESCO y la oficina Internacional de Educación para la elaboración de planes educativos; la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de UNESCO y CEPAL, Santiago de Chile, 1962.. Nuevas Conferencias de la Unión Panamericana en México 1965 y UNESCO-CEPAL 1966 en Buenos Aires de las cuales emanaron sugerencias de política educativa sobretodo para el nivel secundario. En 1968 la reunión de El Salvador recogió proyectos diversos para ser financiados por el PNUD, OEA, BID, BIRF.

<sup>19</sup> Desde 1961 y a través de la Alianza para el Progreso se impusieron los primeros elementos de las teorías más puras del capital humano, relativos en un principio a las escuelas técnicas.

estructurales necesarias para superar el circuito centro-periferia<sup>20</sup>. Ambas corrientes realizaron recomendaciones de política, la primera enfatizando el lugar de la empresa y la educación técnica; la segunda haciéndolo en la importancia pública de políticas focalizadas que apuntarían al objetivo de igualdad social y con similar énfasis en los mercados de trabajo.

En el Uruguay de los 60' el trabajo realizado por la CIDE<sup>21</sup> se enmarcó en la óptica desarrollista mencionada. Allí todo el plan necesariamente constituía una unidad donde el apoyo externo y las reformas fueron dos aspectos de un mismo problema. Dentro de aquella unidad se observaría como elemento central políticas que hacen al comportamiento del mercado de trabajo y al desarrollo social en general. Se trataba de que los recursos humanos requerirían de reformas en el mercado de trabajo y en la educación, cuando la cobertura primaria parecía universalizada y encontraba su cuello de botella en la enseñanza secundaria, de necesaria resolución para el desarrollo económico y social allí propuesto. Bajo los característicos enfoques estructuralistas de la CEPAL de aquellos tiempos, la CIDE se planteaba que los ingresos de la mano de obra no eran suficientes a través de un solo empleo, anulando el tiempo necesario para la capacitación. No existía –por tanto- coincidencia entre las aptitudes de la población y las tareas concretas que realizaba. La orientación de la forma educativa se hallaba divorciada de las necesidades concretas generadas por el desarrollo económico. Propuso, en consecuencia, una política de salarios nacional, organización del mercado de trabajo y reforma de la educación para lograr la igualdad de oportunidades. Se introducía la planificación como una necesidad de acción permanente del gobierno, que además fuera un mecanismo de diálogo entre gobierno, empresarios y trabajadores.

Sin embargo, un tercer punto de vista se destacó<sup>22</sup> inmerso en la conflictividad de estas décadas latinoamericanas, evocando una educación crítica, no adaptativa del sujeto a la sociedad, en palabras de Freire la disyuntiva...*Educación para el hombre- objeto o educación para el hombre-sujeto...hombre-sujeto que necesariamente implicaría una sociedad también sujeto...*<sup>23</sup>. Se trataría de un hombre social o sociedad de conjunto capaz por sí misma de edificar los cambios necesarios, su emancipación y en ello el papel de la enseñanza pública y de las formas pedagógicas que partían del propio sujeto y su realidad concreta (factible de cambio). Lo expuesto no se divorciaría de la enseñanza universal conformando con ella una unidad, donde la dialéctica educador-educando presentaría un carácter particularmente destacable. Similares posturas tomarían fuerza en el marco sindical y en parte de la izquierda<sup>24</sup> de la época, también en

<sup>20</sup> En particular el pensamiento cepalino, unido a varios trabajos de la UNESCO.

<sup>21</sup> La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), fue creada en 1959, con la intención de coordinar propuestas de inversión con instituciones estatales. Fue ampliada hacia 1962, para la realización de investigaciones de un diagnóstico de la situación nacional y sus soluciones respectivas. Respondía también, a la necesidad de planificar ayuda externa proveniente de la Alianza para el Progreso (1963). Para 1965 propuso su plan global y por sectores.

<sup>22</sup> Uno de sus exponentes, Paulo Freire "La educación como práctica de la libertad" 1era. Edición, nov. 1969, ob. cit.; "Pedagogía del Oprimido", 1970, ob. cit. Más no puede dejarse de mencionar aquí en tanto que antecedentes, autores latinoamericanos anteriores como el argentino Aníbal Ponce, que desde una óptica marxista (ver "Educación y lucha de clases" recopilación de conferencias dictadas en 1934, México) aportara al tema en cuestión.

<sup>23</sup> Freire, P.; 1969, pág. 26.

<sup>24</sup> Pudimos recoger para el caso de Uruguay y de las páginas de "Marcha", múltiples artículos al respecto donde se destaca la participación del profesor Roque Faraone.

nuestro país<sup>25</sup>. Recordemos que ya en estos años se había puesto en marcha la experiencia pedagógica cubana que comenzaba a mostrar sus primeros resultados y directa o indirectamente aparecen reseñados en autores de estas corrientes.

En la década del 70' (y en adelante) no cambiaron sustancialmente las formulaciones ortodoxas de las teorías del capital humano<sup>26</sup>, sin embargo se vieron multiplicadas reuniones internacionales donde adquirirían mayor fuerza en la región las posturas cepalinas con rasgos renovados. En 1979, la Declaración de México dio a conocer un diagnóstico sobre la situación económica y social de América Latina y el Caribe. En ella se resaltó la extrema pobreza en que vivía la mayoría de su población, destacando en particular la fuerte presencia del analfabetismo y la realidad de un sistema educativo, de acuerdo a lo expuesto por la UNESCO, con *...contenidos inadecuados, escasa articulación entre educación y trabajo, organizaciones administrativas deficientes y una fuerte centralización*<sup>27</sup>. Fueron entonces, también convocados por UNESCO y en cooperación con la CEPAL y la OEA, los Ministros de Educación, que volverían (al menos declarativamente) a ubicar a la educación en un papel central en la lucha contra la pobreza. Se identificaron dos metas específicas para la educación y una serie de principios rectores. Las metas, eliminación del analfabetismo y generalización de la educación primaria (o básica); los principios, que relacionaban la educación con el desarrollo, la calidad de las personas y la liberación de las potencialidades del ser humano<sup>28</sup>. Tales metas y principios debían contener un compromiso explícito sobre el gasto público en educación. La Declaración de México reconoció tal necesidad planteando... *Incrementar los presupuestos en educación hasta llegar al 7% del PIB...y... promover económica y socialmente a los docentes...*<sup>29</sup>. La educación adquiriría un papel central y dinámico para el avance científico, tecnológico y "la vida del trabajo", regresando al sustento adaptativo de la enseñanza, ahora impregnado del nuevo paradigma tecnológico. Se presentaba el desarrollo de un mundo globalizado, fundamentalmente en las comunicaciones, que ensanchaba la brecha tecnológica en cuya resolución la educación jugaba un papel central en la producción de conocimientos e innovación tecnológica. Si a esto le sumamos el papel que le correspondería en el incremento de los niveles de equidad<sup>30</sup> y nivel de vida en general, se podría concluir que el sistema educativo se constituyó en sí mismo en un nuevo

<sup>25</sup> Una síntesis de la polémica a nivel nacional, podría encontrarse en las versiones taquigráficas de las clases dictadas por el colectivo de autores en los Cursos de Verano de enero 1971, organizadas e implementadas por la Comisión de Cultura de la Universidad de la República, publicadas en mayo de 1973 bajo el título "Una respuesta educacional para la década del setenta".

<sup>26</sup> En Uruguay, podría citarse Indart, S., 1980, investigación realizada en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, que con el tradicional planteo utilitarista del capital humano, realizó un estudio de costos comparativos entre los años 1972-1979, fundamentalmente relativos al gasto social, y limitadamente, por dificultades de información que allí se explicitan, al gasto privado.

<sup>27</sup> UNESCO. 2001, pág. 14.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Los principios de México 1979 toman perfiles estratégicos en la Reunión Regional Intergubernamental de Quito en 1981, aprobados en la XXI Conferencia General de la UNESCO. Los objetivos del gasto educativo allí planteados son reafirmados en Bogotá 1987, durante la segunda reunión del Comité Regional Intergubernamental del "Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe" (PPE), cuando la región recupera libertades políticas y se encuentra inmersa aún en la crisis de la deuda.

<sup>30</sup> Cuando en Guatemala 1989 se aprecia que la crisis es de carácter estructural, y que la restricción del gasto social tiene como consecuencia la reducción de la calidad de vida y el aumento de las desigualdades sociales, se comienza a manejar otro ingrediente, el concepto de equidad. De ahí la forma renovada de plantear el tema.

paradigma. Las nuevas estrategias educativas, ya no estarían en un marco general de rompimiento con viejas estructuras internas (entre ellas la reforma agraria), sino que más que antes se levantarían por sí solas como paladines del desarrollo. En este marco de definiciones (y en el reconocimiento del fracaso de gran parte de las estrategias educativas anteriores) se preparó el camino para las futuras reformas de los años noventa. Además como la crisis de la deuda externa dejó exhaustos a los países, sin capacidad de ahorro y en procesos de ajustes severos, la gran tarea educativa futura se concibió como una interrelación de responsabilidades de los propios países de la región y de la cooperación internacional.

América Latina había entrado de lleno en los procesos de integración regional y se insertaba, apertura externa mediante, en el proceso de globalización imperante, que modificaba estrategias nacionales hacia la competitividad externa y en los propios mercados internos. La propuesta de Quito 1991<sup>31</sup> impulsó entonces *...un nuevo modelo de desarrollo educativo ligado a la transformación productiva con equidad, donde la inserción al mercado mundial y las exigencias de competitividad internacional se armonicen con una distribución equitativa de los ingresos, el ejercicio de la ciudadanía y la democratización política de los Estados*<sup>32</sup>. Expresión de estas formas adaptativas fueron también posteriormente, en Santiago 1993 y Kingston 1996, las definiciones sobre el nuevo modelo educativo que tuvieron que ver con la universalización de la educación básica, la alfabetización funcional, la educación permanente para todos y al servicio del desarrollo sustentable, encarándose la educación como una política de Estado que requería de una alianza con los medios de comunicación, el mundo del trabajo y la familia.

En Uruguay, se destacó la abundancia de publicaciones en la última década del siglo XX en los marcos de la reforma educativa de los 90'. La falta de estudios propios sobre el estado de situación de la enseñanza primaria, secundaria y técnica, para la coyuntura de los años 90', comenzó un período de investigación diagnóstica desde el censo en enseñanza media publicado parcialmente en 1995<sup>33</sup>.

También en esas décadas y luego del autoritarismo militar, resurge el pensamiento opositor, ya sea desde la postura crítica como en la construcción de alternativas, retomando viejas ideas de manera renovada. El propio Freire retoma las posturas de "Pedagogía del oprimido" en "Pedagogía de la esperanza" ante la situación social de los 90', apareciendo la esperanza y la desesperanza, explicadas por razones históricas, económicas y sociales. Destacó la importancia de la esperanza para los cambios como

---

<sup>31</sup> En Quito 1991, durante la cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del PPE se constató también que el financiamiento no estuvo acorde con los objetivos, tal como se había propuesto desde 1979. El gasto público en educación se había reducido deteriorando la calidad de la enseñanza pública, las condiciones de trabajo de los docentes, la infraestructura de los locales y los programas de asistencialidad a los estudiantes de menores recursos.

<sup>32</sup> UNESCO, 2001., pág. 152.

<sup>33</sup> Los múltiples trabajos de la década parecen sintetizarse en *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999* realizado por la ANEP, Gerencia de planeamiento y evaluación de la gestión educativa, colectivo de autores. Cabe destacar que el libro intenta un marco histórico. Allí se aparece desde una Reforma Vareliana que no logra un enfoque de contexto, hasta el desarrollo de los acontecimientos económicos y sociales de los 60', 70' y 80' dónde se muestra la ilusión de que la caída de la calidad educativa fuese un fenómeno solamente circunscripto a la coyuntura política del gobierno de facto.

elemento necesario y no suficiente. De allí la necesidad de educar en la esperanza, en tanto que... *desesperanza y desesperación, consecuencia y razón de ser de la inacción o del inmovilismo*<sup>34</sup>.

En los textos de estas épocas se encuentra con mayor énfasis la concepción del “aprender a aprender”, pero siempre en la dimensión o necesidad de conformación de un pensamiento crítico. A nivel nacional se destacaron los sindicatos de la enseñanza y fundamentalmente la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) y su aporte al estudio crítico<sup>35</sup>, diagnóstico y prospectivo de este sector particular. Súmese que ya en los años 90’ la experiencia cubana obligó su estudio incluso a la propia UNESCO, que no encontró razones sustantivas para explicar las diferencias de conocimientos en pruebas de lenguaje y matemáticas entre estudiantes cubanos y de varios países de la región.

La mayor parte de la bibliografía encontrada, parece tener como punto central la búsqueda de alternativas de políticas educativas, ante un sistema que por causas diversas no conforma a los distintos actores. Se destaca que en gran medida los trabajos se basan en importantes estudios descriptivos y en algunos casos analíticos sobre la realidad en cuestión, sin embargo no abundan los enfoques de largo plazo.

Debe agregarse a varios estudios ya citados, los trabajos realizados por el CIEP que cubren el período 1965-1972 (diagnóstico del sector de la educación). También el estudio de Campodónico, et.al, relativo al período dictatorial y el papel de la educación en la imposición ideológica. Se destacan en los 90’ diversos estudios realizados por la Secretaría del Rectorado de la Universidad de la República en el entorno económico y de coyuntura del sistema educativo (estudios de diagnóstico y situación, que incluyen también la comparativa regional). Por otro lado, y en los marcos del Instituto Fernando Orogues, Vigorito, 1999, demuestra la no correlación exacta de ingresos y niveles educativos (al menos tal como es esbozado por las corrientes del capital humano).

Uno de los trabajos más significativos sería el de Hugo Davrieux, CINVE 1987 y 1991, estudios de largo plazo que no solo aportan elementos fundamentales desde el punto de vista cuantitativo en torno al gasto público y el gasto social diferenciado en seguridad social, salud y educación, sino que incluyen análisis de repercusión de todos y cada uno de ellos en el ámbito socio- productivo general destacándose los resultados en relación a la distribución del ingreso, además de cierto análisis comparativo en los marcos de América Latina y el mundo. Más, como estudios de largo plazo y comparativos se destaca el trabajo de Bértola-Bertoni 2000, resultando de particular importancia, dado el enfoque escogido en este estudio, la educación como salario

<sup>34</sup> Freire, P; 1993, pág. 9

<sup>35</sup> En el año 2001 FENAPES editó *Enseñanza Secundaria: una reforma impuesta. Diez visiones críticas*, que cuenta con artículos de diferentes autores, donde se analiza desde distintos ángulos, la última reforma educativa y sus resultados. Esta publicación fue antecedida por *Reforma Educativa. Análisis Crítico y propuestas*. Agréguese el trabajo ya citado “*Educación secundaria, condiciones de trabajo y necesidades emergentes*” y “*Educación secundaria. Bases para el proyecto educativo*” ambos complementarios y realizados en el año 1999. Se cuenta además con abundante material publicado en los boletines de dicha agremiación, así como en los informes de congresos y en múltiples publicaciones internas, que abarcan en lo fundamental el período posterior a 1985, pues la recuperación de materiales anteriores al período de facto es una tarea que recientemente se ha propuesto el Sindicato y de no fácil concreción en el corto plazo.

indirecto, pues estudia la cobertura educativa comparada hasta 1980. Por su parte Traversoni y Piotti, 1984 dejan un estudio de prácticamente un siglo en el desarrollo del sistema. Por la evidencia cuantitativa que maneja para 27 años de historia cabe mencionar *La evolución del gasto público en educación en el Uruguay en el período 1961 - 1988*, de Corbo, D.; Menéndez, W. y Peri, A., 1989.

Otras fuentes cuantitativas que hicieron posible este estudio, provienen del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Instituto Nacional de Estadística (INE), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Banco Central del Uruguay (BCU). De la misma manera se consultaron leyes presupuestales del período y otros instrumentos jurídicos. Además se utilizaron publicaciones periódicas tales como *Marcha*, boletines sindicales y otros.

#### **I.IV.- BASES TEORICAS:**

El papel social, histórico y económico del sistema educativo, ha sido observado desde distintos puntos de vista y toca aquí hacer referencia a algunos de ellos. De todas formas, cabe la aclaración de que aunque enfoquemos nuestro análisis en la educación pública como salario indirecto y dentro de ella en los subsistemas primario, técnico y secundario, el análisis sintético de diversas teorías que se expone a continuación, intentará referir a la explicación de conjunto que los distintos modelos esbozados intentan sobre el tema de la educación y su papel.

#### **La teoría del capital humano:**

El origen de la teoría del capital humano data de los años 50'. En la escuela de Chicago se encuentran sus principales y más clásicos exponentes, entre ellos Shultz, Becker, Mincer. La teoría neoclásica del capital humano mantiene la esencia subyacente del mercado de trabajo, como locus de encuentro entre oferta y demanda de trabajo, donde el ocio resulta una opción a considerar en relación al nivel salarial. Dicho de otra manera, se sustenta en las teorías de los equilibrios individuales y parciales constitutivos del modelo de equilibrio general. Esto hace tratar al trabajo como cualquier otro factor de producción y/o mercancía cuya oferta y demanda y por tanto precio y utilización serán elementos resultantes del mercado y sus ajustes.

Pero hay algo novedoso en ella a partir de la segunda mitad del siglo. La inquietud parte del lado de la producción, pero recae en la distribución. Se trata de que los trabajadores acudirían al mercado de trabajo con diferentes niveles de calificación, no solo proveniente de cualidades innatas sino (y esto es lo novedoso de tal teoría) del tiempo que han dedicado a adquirir tal calificación. *...Una vez más, la desigualdad existente en la distribución de los ingresos y de la renta suele estar relacionada positivamente con la desigualdad existente en la educación y demás tipos de formación.*<sup>36</sup> La calidad del trabajo aparece también como fruto de decisiones individuales. Se trata de explicar las diferencias salariales, aunque el hecho de que el trabajo calificado es trabajo potenciado ya lo encontramos en los clásicos (Smith, D. Ricardo). Por tanto dicha corriente une, a su vez, el crecimiento salarial al incremento de la productividad del trabajo, fenómeno que no siempre se comprueba históricamente.

<sup>36</sup> Becker, G.S., 1975. pág. 10.

Es que el toque neoclásico, bajo supuestos fuertes, muestra un mundo de perfectos conocimientos o transparencia informativa, donde por tanto, las diferencias salariales irán de la mano con la inversión en capital humano. La sociedad no sería más que una sumatoria simple de individuos maximizadores. La posesión de capital humano, el hecho de haber invertido tiempo y recursos en educación, convierte al individuo en una especie de “empresario” o “capitalista” por lo cual recibiría un beneficio.<sup>37</sup>

La teoría toma a la formación como un costo fijo para la empresa- esa especie de *caja oscura*- si está unida a la técnica y tecnología allí empleada, el capital humano pasa a ser parte de la función de producción. De donde se deduce que la demanda de trabajo dependerá de las necesidades de la empresa y que por tanto hay que formar o capacitar el trabajo para que cubra tales necesidades.

La lógica formal resulta tan escueta o metafísica como la planteada por Becker en la siguiente expresión: *...Algunas actividades afectan fundamentalmente al bienestar futuro; el principal efecto de otras se produce en el presente. Algunas afectan a la renta monetaria y otras a la renta psíquica, es decir, al consumo. La vela (refiriéndose a un bien de consumo cualquiera) afecta fundamentalmente al consumo, la formación en el trabajo afecta fundamentalmente a la renta monetaria y una educación universitaria podría afectar las dos. Estos efectos pueden operar bien a través de los recursos físicos, bien a través de los recursos humanos.*<sup>38</sup>

Estas corrientes teóricamente defienden la inversión en educación como un costo con fines rentables para ese tipo de sociedad y es por tanto, en sí misma, además de una teoría del mercado de trabajo, una teoría de la educación pues modeliza sus roles.

La propia educación es tratada como cualquier mercancía donde su valor económico depende de la demanda y oferta del mercado y por tanto se constituye como una inversión individual. Inversión característica del nivel microeconómico o resultante social de múltiples y linealmente agregadas intensiones individuales maximizadoras.

Es con tales bases teóricas que, y para el caso específico de la educación, programas de investigación del capital humano resultan sustento de criterios normativos para la acción pública. En tal sentido, se podría afirmar que la teoría del capital humano, además de teoría aplicada, es una teoría interesada en la aplicación de ciertos principios. En ella, el beneficio individual se iguala automáticamente al beneficio social.

#### **Corrientes Institucionalistas y Estructuralistas:**

Se trata aquí de exponer las respuestas que intentan algunas de las corrientes Institucionalistas y Estructuralistas, y en la crítica de la teoría neoclásica más ortodoxa del capital humano que se resumió anteriormente.

Estas corrientes investigan la segmentación del mercado de trabajo. A pesar de ello, el carácter neoclásico es común en algunos de sus postulantes. Aparecen barreras institucionales y estructurales más que exógenas, endógenas al comportamiento

<sup>37</sup> Ver Samuelson, P.A.; *Wage and Interest: A Modern Dissection of Marxian Economic Models*, American Economic Review, vol. 47, Nº 6, dic. 1957, en Toharia, L. *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*. Edit. Alianza, Madrid, 1983.

<sup>38</sup> Becker, G.S., 1975. pág.9.

económico- social. Cada segmento se descubre caracterizado por elementos de la demanda de trabajo (tecnología) del lado de la producción, como de la oferta y su estructura (subculturas de clase) que sustentan la distribución, categorías estas endógenas al análisis.

Se considera al trabajo como un factor de producción producido, esto es, no dependiente de una simple inducción de lógica maximizadora, sino de características socioeconómicas. La estratificación cultural se presenta como base de la estratificación económica que reproduce los sectores del mundo del trabajo. Tal postulado surge de rechazar el supuesto simplista de trabajo homogéneo y tratar la diferenciación y por tanto segmentación de trabajadores, encerrando en sí, una visión estructural.

Las explicaciones más acabadas del mercado dual de trabajo, incorporan diferenciaciones tanto en el sector secundario como primario. En ello a su vez se incluyen al menos segmentos inferiores y superiores. Dichos estratos se distinguen por los niveles de ingreso, status, posibilidades de ascenso y pautas de rotación, donde la educación formal juega un papel prioritario o básico tanto como diferenciadora, como en la posibilidad o potencialidad que tiene de interactuar y mejorar los niveles de equidad o acceso a los estratos superiores del mercado de trabajo. Es por tanto y de esta manera que la educación induce a la prosperidad individual y por tanto colectiva o social. La importancia de la educación formal - que la observación empírica demuestra poco relevante fundamentalmente en el segmento inferior de los mercados de trabajo primarios - a su vez toma papeles importantes en los sectores secundarios, dados sus rasgos productivos deducidos de un conjunto de principios generales aprendidos relacionados a su movilidad y desarrollo.<sup>39</sup>

Lo expuesto argumenta la necesidad de la intervención pública en virtud de las condiciones de desigualdad de los mercados y sus imperfecciones. Se trata de que quienes tienen la posibilidad de optar por la formación no son en primera instancia los beneficiarios directos, sino sus familias que no necesariamente poseen la información completa, cuyo costo de adquisición se puede tornar imposible, pues se desenvuelven en un contexto sociocultural específico, creando barreras de entrada al mercado educativo. Se rompe así el fuerte supuesto neoclásico de información perfecta.

Resalta, por tanto, la introducción al análisis de las instituciones básicas (particularmente escuela, familia, estado, además del mercado). Aún así, la categoría trabajo es tomada como capital. El acceso a mayor calificación predeterminaría la posesión de un medio de producción semejante a cualquier otro elemento del capital. Pero la característica específica de esta categoría, y no menor, es que lo desarrollan seres humanos que- y aún con una lógica formal de la sociedad- lo tornan más complejo. De ello emana la importancia de estas instituciones en la corrección de los desequilibrios de mercado laboral.

La institución Estado, endogeneizada hasta cierto punto al análisis, aparece como agente que actúa y condiciona el desarrollo socioeconómico. De la misma forma se concibe la institución escuela, aún cuando del lado de la oferta, el sistema educativo se

---

<sup>39</sup> Ver Piore, M.J.; *notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo* y Doeringer, P.B. y Piore, M.J.; *El paro y el mercado dual de trabajo*, en Toharia, L. *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*. Edit. Alianza, Madrid, 1983.

presenta como recreador de una oferta potencial, pero las necesidades de la demanda determinan el lugar en los distintos segmentos. Es que el ajuste puede venir tanto del lado de la oferta cuando esta es insuficiente cualitativamente e impulsada por los sistemas educativos, o por el lado de la demanda.

La explicación partiendo de la demanda de tales procesos de ajustes se explicita en tanto que la tecnología genera esa movilidad. La tecnología implicaría grados de incertidumbre e inestabilidad. El progreso tecnológico, aquí, divide el proceso productivo, creando y recreando el dualismo entre trabajo y capital fijo. Tecnología cambiante que provoca que partes de la población comiencen a quedar aisladas en virtud de la incertidumbre y la variabilidad de la demanda de trabajo, llegando a tomar decisiones programadas para actuar en ella, siendo allí donde se comienza a hablar del dualismo en el mercado de trabajo. El punto aquí se centra en que esa parte de la población accede de mejor manera que la otra a los beneficios del desarrollo tecnológico, basados en su propio potencial cultural.

Dualismo y segmentación que aparecen como un hecho en sí mismos pero recreado por empleadores con el fin de sostener las estructuras económicas e influenciados además por distintas instituciones (por ejemplo el Estado). Al respecto, Feldstein fundamentó que en *...la raíz de este problema se encuentra la dura realidad económica de que las empresas no pueden permitirse ofrecer una formación en el trabajo útil para una amplia clase de empleados jóvenes. Generalmente, una empresa sólo puede proporcionar la posibilidad de adquirir nuevas cualificaciones vendible - mediante una formación en el trabajo, una supervisión minuciosa o incluso simplemente mediante aprendizaje por experiencia- al trabajador cuyo producto neto sea durante el período de formación por lo menos igual a su salario.*<sup>40</sup> O sea, el dualismo y segmentación de los mercados de trabajo recreados por la empresa aparecen justificados como una limitación de este agente, sin explicación mayor del agente en sí mismo. Resulta que más allá de la tecnología cambiante, y necesidades a satisfacer de la demanda, no hay explicación que transgreda la función de producción de corte neoclásico, aunque se incorporen nuevos aspectos que hacen a la competitividad imperfecta o sea a la institución mercado en interacción con otras instituciones públicas o privadas, incluso fuera de los marcos nacionales.

Es entonces que la intervención política se trastoca en una teoría de costos y por tanto de eficiencia, reconociendo la importancia del aprendizaje colectivo antes de la incorporación al trabajo y con el fin de acceder a los niveles superiores. De tal forma son consideradas la importancia de políticas educacionales, influyentes también en la disminución del desempleo. Es que la base conceptual estructuralista, continuando con las limitaciones impuestas del lado de la demanda, sostiene como causal del desempleo el desplazamiento tecnológico. El cambio de pautas en la producción industrial, y la competencia extranjera impedirían los ajustes en el mercado de trabajo entre puestos de trabajo y trabajadores. Así se elaboran programas para corregir tales desequilibrios tras políticas de formación y reconversión.

Se manifiesta entonces la capacidad discriminatoria del mercado referente al capital humano, en virtud del proceso económico de dinámica acelerada, pero aceptando

<sup>40</sup> Feldstein, M., *The Economics of the New Unemployment*, en Toharia, L., *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*, edit. Alianza, Madrid, 1983. pág. 290.

la dotación no equitativa de dicho capital en el punto de partida. Todo proceso rápido de crecimiento llevaría a un cambio estructural, donde sectores económicos líderes irían quedando continuamente obsoletos ante el ascenso de otros, por lo que los ciclos tecnológicos repercutirían en la dinámica o impulso de formación y recreación de capital humano. Por tanto se observa una interacción permanente y de influencia recíproca.

Se expone que el desarrollo humano, y dentro de él la educación, permite a los individuos obtener y explotar un conjunto de capacidades que además de llevarlos a una realización personal, los dota de mayores capacidades para producir riquezas y en ese entorno una mayor productividad social. Se trata entonces de expansión de rentas a nivel individual y social, apareciendo un círculo virtuoso o la posibilidad del mismo, destacándose el papel que en ello puede jugar la política económica-social.<sup>41</sup> Aún así no logra romper con el postulado individual característico de la escuela neoclásica y la identificación apriorística entre interés individual y social, resurgiendo de alguna manera el principio psicológico o subjetivo de maximización y bienestar social como sumatoria o inducción del bienestar individual, aún cuando las causas sean encontradas en la posesión de riqueza cultural diferente de las distintas estructuras familiares (incluso geográficas) de hecho colectivas que reproducen los segmentos sociales.

Estas teorías fundamentan además con fuertes precisiones históricas, la intervencionalidad de variables sociales como esperanza de vida, desequilibrios o explosiones demográficas y dinámica de formación en capital humano, combinándolos en fases avanzadas del desarrollo con el avance tecnológico, planteándose así la necesidad de inversión de tiempo económicamente útil en adquirir destrezas, habilidades, conocimientos, en virtud de mejorar los rendimientos laborales. Es que extraen de la experiencia histórica que una alta dotación en capital humano, no siempre es garantía de éxito económico y social. Así aparecen, por lo general, en las nuevas corrientes, recogidas y desarrolladas en el continente por el pensamiento cepalino, que enfatizan en los patrones de especialización productiva, vinculados y determinados fundamentalmente por el mercado internacional y los precios relativos, el papel de las instituciones, la dotación específica de recursos naturales y en este sentido la utilización de ventajas comparativas y sus resultantes históricos, que a su vez marcan estructuras de producción y consumo y sus cambios efectuados o posibles a efectuarse.

En cuanto a los determinantes del gasto público social, a modo de ejemplo expondremos aquí y aplicada para Uruguay, la metodología cepalina (Panorama Social de América Latina 2000-2001, Capítulo IV) mediante la cual se descompone la variación total de dicho gasto en tres factores y su efecto combinado<sup>42</sup>:

- la evolución del PBI, mediante la cual se mide el efecto del crecimiento económico sobre el gasto del gobierno central consolidado.

- en segundo lugar, el aumento (o disminución) de la denominada "prioridad macroeconómica", dada por la proporción entre el gasto del gobierno central consolidado y el PBI. Esto quiere decir, cuanto influyó e influye la parte del

<sup>41</sup> Ver Yañez, C.; mayo 2001.

<sup>42</sup> La descomposición se realiza a través de la siguiente igualdad:  $GPS = (PBI) * (GCC/PBI) * (GPS/GCC)$ .

producto destinada a financiar el gasto público total sobre la reorientación del gasto hacia los identificados como sociales.

- en tercer lugar, la llamada "prioridad fiscal" definida por la proporción del gasto del gobierno central consolidado destinada al gasto público social.
- En cuarto lugar el efecto combinado de los tres factores.

CUADRO 1.

URUGUAY : DETERMINANTES DE LA VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL					
Millones de pesos a precios de 1961, y %					
Período	Efecto crecimiento del PBI	Prioridad macro (GCC/PBI)	Prioridad fiscal (GPS/GCC)	Efecto combinado	Variación total del GPS
<b>1972 - 2001</b>					
a) efecto en %	87.7	-6.8	14.2	4.8	100,0
b) efecto en \$	2519	-194	409	137	2871
<b>1986 - 2001</b>					
a) efecto en %	51.4	13.0	18.5	17.0	100,0
b) efecto en \$	1365	346	492	453	2656
<b>1990-2001</b>					
a) efecto en %	44.9	15.5	24.3	15.3	100,0
b) efecto en \$	1032	357	557	351	2297
Fuente: Elaboración propia con información de FMI y CEPAL					

Para los períodos 1972-2001, 1986-2001 y 1990- 2001 la variación en el gasto público social y de acuerdo a estos cálculos, resultaría determinada por el efecto crecimiento del PBI. A su vez, daría la impresión que hacia este tipo de gastos se fuera perfilando la influencia de la "prioridad fiscal". Sin embargo no podemos olvidar que el incremento del gasto público social estuvo condicionado fundamentalmente por el crecimiento de los gastos en seguridad social, que tuvo que ver con el acto N° 9 de la dictadura, con una "preferencia" fiscal hacia la disminución de aportes patronales, con la disminución de los aportes por trabajo por el incremento del desempleo y mayores costos por seguro de paro, más el advenimiento de las AFAPs que agravó el desfinanciamiento del BPS, sumándose también el efecto redistributivo del plebiscito de 1989. Por iguales motivos se observa cierta variación en el efecto "macro".

La misma metodología aplicada para el particular gasto en educación pública total, arroja el siguiente resultado:

CUADRO 2.

URUGUAY : DETERMINANTES DE LA VARIACION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION					
Millones de pesos a precios de 1961, y porcentajes					
Periodo	Efecto crecimiento del PBI	Prioridad macro (GCC/PBI)	Prioridad fiscal (GPS/GCC)	Efecto combinado	Variación total del GPS
<b>1972 - 2001</b>					
a) efecto en %	221,4	-17,1	-50,9	-53,4	100,0
b) efecto en \$	375	-29	-86	-90	169
<b>1986 - 2001</b>					
a) efecto en %	64,2	16,3	7,6	11,9	100,0
b) efecto en \$	156	40	19	29	243
<b>1990-2001</b>					
a) efecto en %	63,6	22,0	5,4	9,0	100,0
b) efecto en \$	121	42	10	17	191

Fuente. Elaboración propia con información del FMI y de la CEPAL

De acuerdo a estos cálculos, en el período 1972-2001, el PBI marca su determinación sobre la evolución de los gastos educativos, en lo fundamental por efecto negativo de las otras variables. Sin embargo, hacia el 1986-2001 y en la década de los 90' va incrementándose el peso de la "prioridad macroeconómica", mejorando el efecto "prioridad fiscal", para volver a decrecer en los 90'.

### Corrientes con bases marxistas.

Desde el punto de vista de las corrientes marxistas, si bien el papel de la formación y por tanto del sistema educativo también está atado a un todo sistémico, sus fundamentos encuentran sus causas precisamente en los modos de desarrollo característicos de las distintas sociedades, en particular del capitalismo y su forma de reproducción productiva y social, aún en sus diferentes particularidades<sup>43</sup>. El punto de partida podría situarse en la teoría de la fuerza de trabajo, culminando en la teoría de la reproducción.

El trabajo consciente es producto del desarrollo de la humanidad, en los ámbitos de la cultura que implican la cultura material. A su vez, dicho trabajo desarrolla al mundo, pero justamente como trabajo pensado, no en los simples términos de imitación propia de los animales. Se plantea entonces que es precisamente esa característica del trabajo humano que ha hecho posible, de formas distintas, el desarrollo humano, social. Y ese trabajo, mezcla intelectual y física es capacidad del propio hombre como ser social, más que como individuo aislado. Tal capacidad humana para trabajar es lo que Marx llamó Fuerza de Trabajo.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Ver Ponce, A. 1977. Interesa destacar esta lectura, donde el autor resume el papel de la Educación a lo largo de la historia y sus formas en los distintos modos de producción (comunidad primitiva, esclavismo, feudalismo, capitalismo), así como el análisis de las posibilidades o alternativas de una enseñanza de nuevo tipo que puede sentar las bases en el régimen del capital, pero propia de una sociedad futura.

<sup>44</sup> Ver Braverman, H., *Labor and Monopoly Capital*, cap.1. 1974. en Toharia, L., *El Mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, edit. Alianza, Madrid, 1983.

El trabajo humano aparece esencialmente indeterminado (categoría valor) y las formas que lo determinan (categoría valor de uso) resultan de una compleja interacción con medios de producción e intervenciones sociales. Es así que lo que caracteriza la sociedad capitalista es la universalización del mercado y en ello la compra-venta de la fuerza de trabajo, de trabajadores jurídicamente libres y separados de los medios de producción y de sus resultados. Ella sería la forma de transformación de la fuerza de trabajo en capital, muy distinto a lo expuesto por las otras corrientes antes resumidas, pues aquí la posesión de esa fuerza de trabajo, en el momento que se convierte en capital se enajena o desprende de su dueño natural y pasa al capitalista. Capitalista que se transforma a lo largo de la historia y más que poseedor individual, es colectivo tras: a) las formas monopólicas, b) las formas superestructurales provenientes del desarrollo del Estado y c) las formas políticas institucionales que lo agrupan o representan a nivel nacional, regional o mundial. Capitalista que en todo momento es también tomado como ser social.

Entonces, el fenómeno de la transformación de la fuerza de trabajo es definido por las formas complejas de acumulación y la interacción respectiva de las instituciones sociales, más que por simples equilibrios de oferta y demanda. El proceso de trabajo se muestra como resultado de un contrato previo de compra-venta en el cual intervienen las dos partes, al menos en sus formas más esenciales, capitalistas y trabajadores, pero y sin duda como entes sociales, complejos y heterogéneos y por tanto representados o integrados en diversas y contradictorias estructuras o instituciones sociales.

La cambiante y dinámica acumulación capitalista domina y moldea, no sin contradicciones, el proceso de trabajo. Ese carácter dúctil, moldeable, consciente de la capacidad de trabajar humana permite el proceso creciente de apropiación de plusvalor y por tanto retroalimenta la acumulación de capital, a la vez que la contradice, siendo ella, la esencia reproductiva del sistema, desde el punto de vista productivo y social como un todo o unidad dialéctica.

La propia dinámica capitalista vincula a la fuerza de trabajo y su capacitación o educación necesaria. Ya en el siglo XIX Marx exponía que *...para modificar la naturaleza humana general de manera que adquiera habilidad y destreza en un ramo laboral determinado, que se convierta en una fuerza de trabajo desarrollada y específica, se requiere determinada formación o educación, la que a su vez insume una suma mayor o menor de equivalentes de mercancías. Según que el carácter de la fuerza de trabajo sea más o menos mediato, serán mayores o menores los costos de su formación. Esos costos de aprendizaje, extremadamente bajos en el caso de la fuerza de trabajo corriente, entran pues en el monto de los valores gastados para la producción de esta.*<sup>45</sup>

Precisamente uno de los aspectos de estas teorías más discutidos recientemente es el fenómeno de la sumisión real del trabajo al capital, y sus grados de agudización<sup>46</sup>. Por ejemplo el taylorismo y el fordismo, postfordismo o toyotismo y las diversas formas de sistemas de control. La institucionalización creciente del control y las búsquedas continuas de renovación en este aspecto, se observan como un proceso continuo a través

<sup>45</sup> Marx, C., *El Capital*, tomo I, vol. 1, Siglo XXI Edit., 1era. edición en Español, julio 1975, Argentina, pág. 209.

<sup>46</sup> Ver Cohen, J.S. "The Achievements of Economic History: the Marxist School"

de la historia donde intervienen múltiples sistemas institucionales, donde lógicamente se destaca el estado.

En lo anterior, no solo se incluyen formas organizativas de producción o coerción económica o física, sino un sistema de dominio que parece abarcar todos los ámbitos, incluso la formación de costumbres o elementos ideológicos de dominio. Visto así, el sistema educativo, cumpliría un importante papel en la reproducción del sistema, o sea en la reproducción social y de cada clase, retroalimentándose así mismo con las formas de producción y en la producción misma, por tanto y a su vez en el mercado y el consumo. Más, con dinámica interna propia que puede contradecir o en ciertos momentos contrarrestar la afirmación anterior.

Se agrega que la dialéctica de *...esa dualidad entre trabajo intelectual y trabajo manual también a nivel internacional se reproduce...*: (en sus rasgos más esenciales y generales en) *la investigación científica y tecnológica para el primer mundo, el adiestramiento en el uso de las tecnologías para el tercer mundo.*<sup>47</sup> Queda entonces plasmada la idea de la reproducción capitalista a nivel mundial, también e.: este aspecto, como parte del todo dialéctico, contradictorio, unido, dinámico. Reproducción sistémica mundial que aflora inducida por el desarrollo de las formas de propiedad que dominan las tecnologías conformándose no *...como un bien universal y disponible para todos los agentes,* (sino como) *un producto que se desarrolla y apropia por agentes específicos y se difunde, de manera igualmente específica y limitada, al tejido social*<sup>48</sup>

Lo expuesto y en relación al sistema educativo, puede analizarse de dos maneras, la formación como reproductora de plusvalía y por tanto de capital o como reproductora de salario y por tanto de la fuerza de trabajo. La segunda observación, como salario indirecto, es la forma escogida para este estudio, cuyo marco conceptual o teórico ha sido en parte desarrollado por la escuela de la regulación.

Los modos de regulación se articulan a lo largo de la historia con las formas de acumulación y dentro de ello el movimiento de las distintas instituciones que lo conforman. Por tanto el sistema educativo no parece tener relación unívoca con el desarrollo de la capacidad productiva de una nación, aunque algo más estrecha con las conformaciones de mercados de fuerza de trabajo, pero tampoco unidireccionalmente. Tales sistemas se observan adecuándose también, más o menos lento en el tiempo, a las formas de acumulación dominantes.

De lo anterior se deriva, que el relacionamiento del mercado de fuerza de trabajo con el sistema educativo suele darse con la oferta de mano de obra y su nivel de calificación, sin que esto sea condición suficiente para idéntica interacción con la demanda. Más, dicho mercado actúa en un marco regulador más amplio, aún teniendo en cuenta la dialéctica interna del propio campo<sup>49</sup>.

Esta observación incluye un segundo nivel de influencia sobre el sistema educativo. Se trata entonces de comprender al sistema educativo como un sistema en sí,

---

<sup>47</sup> Galán, L., en FENAPES, "Educación secundaria. La reforma impuesta. Diez visiones críticas", 2001, pág. 135.

<sup>48</sup> Bértola, L. y Bertoni, R., 2000. pág. 5.

<sup>49</sup> Ver: Longhi, A. y Stolovich, L., 1996.

moviéndose y determinado en última instancia por un conjunto de relaciones sociales y de producción. Afirmación que implica la ya mencionada adecuación tendencial al proceso socioeconómico, más que un simple ajuste en términos de mercado. Por tanto, el desarrollo del sector no puede estudiarse al margen de las relaciones económicas en su conjunto. Más aún, parece idóneo, para los estudios del tema, su tratamiento de largo plazo, reforzado por sus características intrínsecas.

En el entendido que resulta elemento central en esta relación el sistema público educativo, cabe anotar la comprensión que se tiene de la institución Estado y por tanto de su papel. Se comprende al Estado como una relación social en sí misma, inmersa en el entramado sistémico y pieza crucial de su desarrollo. Su existencia se toma como endógena también en su propia gestación como agente social. Se descubre su trasfondo de clase, manifestándose allí las contradicciones propias de poderes económicos tanto subordinados como dominantes y al interior de cada uno de ellos. Institución que se desarrolla tanto a nivel nacional, como internacional y en ello la correlativa teorización de los imperios, más sin descuidar la dialéctica entre las condicionantes externas e internas, donde las segundas aparecen con esa fuerza característica y contradictoria de lo determinante tendencial o de última instancia. Más concretamente, Estado como productor y distribuidor (además de consumidor) de la riqueza social, Estado como reproductor del sistema en sí mismo.

Así visto el Estado parecería concretarse como locus de interrelacionamiento conflictivo de los poderes económicos, o sea, a su vez, como generador o regenerador de plusvalía y por tanto de salario, reproduciendo el propio conjunto social. De lo anterior se deja explícito la existencia de una plusvalía social, o forma indirecta de redistribución del valor a través del Estado, garante por tanto de tal sistema y no solo como *juez y gendarme*, ni incluso como mero o simple redistribuidor de lo creado bajo otras formas de propiedad. Por tanto, la producción, distribución y consumo de plusvalía, no es totalmente exógena al Estado. Esta institución se levanta aquí como Estado capitalista, adecuándose dialécticamente a las formas de acumulación de las cuales también es parte incluso – aunque no solo – por definirse como uno de sus agentes centrales.

De la misma forma se expone la existencia de un salario social o indirecto donde el Estado cumple su papel no solo de la forma redistributiva que emana de la primera (redistribuidor de plusvalía y por tanto de salario), sino además estableciendo la conformación de salarios directos públicos que actúan con los ingresos salariales privados en una conformación salarial macroeconómica tendencial. El Estado interviene a su vez en la formación salarial, y no como simple mediador entre clases o sectores, sino como parte misma del complejo y conflictivo entramado social.

La otra forma o parte del salario, o valor de reproducción de la fuerza de trabajo, (y sobre todo en la segunda mitad del siglo XX) se distribuye a nivel macroeconómico. Esta relación salarial es la que toma fundamentalmente las formas de Educación, Seguridad Social, Salud e higiene ambiental, vivienda. En otras palabras, salario indirecto. Formas que, aunque en parte monetarias, suelen tener un alto componente material más amplio.

Es precisamente el llamado salario indirecto, no monetario, lo que más interesa destacar, de acuerdo a la problemática a investigar, la educación primaria, técnica y secundaria del Uruguay en las últimas cuatro décadas del siglo XX, donde el Estado cumplió una función rectora, en tanto que la parte fundamental permanece en su órbita a lo largo de todo el período elegido.

En un esfuerzo mayor de acercamiento a esta categoría entendida como crucial para el análisis propuesto, se expone el siguiente planteo de Saillard que parece resumir de cierta manera parte de lo expuesto: ... *El concepto de salario indirecto se encuentra, entonces en la intersección de la relación salarial y las formas de intervención del Estado.*<sup>50</sup>

En síntesis, por salario indirecto se entiende a la relación social y de producción en la cual interactúan diferentes agentes sociales (trabajadores, capitalistas, estado) funcional a la reproducción de la fuerza de trabajo y por tanto necesario y determinado por las formas de acumulación capitalistas dominantes, o sea, por el desarrollo del capital (de la propiedad, la producción y su sociedad). Pero la diferencia sustancial que plantea esta categoría con la de salario directo, va mucho más allá de las formas que componen a ambas (monetarias o no), incluso más allá de las necesidades diferentes de reproducción que puedan cubrir al trabajador. La diferencia más destacable se centra en su forma de distribución, su nivel macroeconómico de existencia, donde el agente central con el devenir histórico es el Estado interrelacionándose con la sociedad en general, elemento por el cual, esta relación de explotación aparece más desdibujada o mistificada en la superficie social.

Ya expresamos que la educación puede ser componente del salario social o indirecto, formando parte de la reproducción social y de producción. En tal sentido es propósito observar el desarrollo del sistema público educativo referido y su relación de correspondencia con el desarrollo económico del Uruguay en los años mencionados. Más, en la comprensión de que sus niveles mayores de masividad se dan en los subsistemas primarios y medios. Es allí donde cumple plenamente con las características de la categoría salarial especificada.

De lo expuesto resulta interesante la dialéctica oculta en la expresión anterior: El sistema educativo en sí, como diferenciador social. Si entendemos que ... *más allá de sus funciones aparentes, como la normalización contractual, la normalización estatal organiza diferenciaciones entre asalariados, "petrifica desigualdades y hace de ellas un motor del progreso social. Las diferenciaciones inscriptas en la relación salarial atraviesan también al salario indirecto, tanto en el nivel como en el contenido variable de los consumos no mercantiles y hace de ellas un motor del progreso social. Si se sigue este enfoque, la "igualdad de oportunidades" en materia de educación..., funcionan como señuelos sociales. Se abandona el reconocimiento de la diversidad de conocimientos, la libertad individual, la concepción global...por demandas cuantitativas de consumo de servicios no mercantiles que no hacen más que afirmar las desigualdades existentes.*<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Saillard, Y., *El salario Indirecto*, en Boyer, R. y Saillard, Y., *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires, 1996. pág.147

<sup>51</sup> Saillard, Y., *El salario Indirecto*, en Boyer, R. y Saillard, Y., *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires, 1996. pág. 149

De la misma manera que la relación salarial en general, la parte en cuestión, parece de una dialéctica compleja, donde interactúan la diversidad de clases sociales, sus distintos sectores y el Estado mismo, como centro de poderes hegemónicos pero a su vez donde coexisten y presionan los sectores no dominantes también en su heterogeneidad. Por tanto, de la lógica expuesta se desprende que el salario indirecto también depende de la acción de los actores directamente involucrados en estos servicios.

Resulta interesante observar entonces la definición de compromisos institucionales, entendiéndolo por ello: *...el resultado de una situación de tensiones y de conflictos entre grupos socioeconómicos durante un período largo, a cuyo término se pone en práctica una forma de organización, creando reglas, derechos y obligaciones para las partes intervinientes. Los compromisos institucionales se imponen como marcos con relación a los cuales la población y los grupos involucrados adaptan sus comportamientos y estrategias, y cuyos principios básicos se mantienen sin cambios a largo plazo. Los dispositivos implementados se muestran entonces particularmente resistentes al cambio y ejercen una influencia decisiva en la dinámica de las acciones públicas.*<sup>52</sup>

Interesa por lo tanto, la particular relación salarial de este sector de trabajadores, no como una simple proyección de lo micro a lo macro, pues estamos conscientes de las particularidad del grupo en tal sentido, más allá de que ciertas tendencias puedan correlacionarse, cosa que también se intentará detectar de alguna manera. Es que precisamente, es el colectivo de trabajadores de la educación, el instrumento o el agente que pone en marcha el sistema educativo. Pero el particular y en este caso en sus niveles medios (secundaria y técnica), se integra por otro agente beneficiario directo de esta redistribución social, conflictivo y movilizador social: el estudiantado. Se trata de adaptar y ensayar una metodología de análisis de la relación salarial regulacionista en tal particularidad.

#### **I.V.- PERIODIZACIÓN DEL ESTUDIO.**

La periodización del tiempo histórico se realizó a través de la evolución de los gastos en educación primaria y media pública, de la participación de dichos gastos en el gasto del gobierno central y en el PBI. Esta periodización se combina con elementos relativos al ciclo político, concretamente para el segundo período, donde fue extendido su lapso de tiempo hasta 1984, en el entendido que para la relación salarial indirecta la represión propia de una etapa dictatorial cambia sustancialmente la expresión social que ella encierra. Cabe aclarar que para el primer período (1961-1969) no resulta difícil aceptar la periodización que surge de los ciclos del gasto educativo, en tanto que solo un año antes habían comenzado las manifestaciones del autoritarismo político propias del gobierno que presidió J. Pacheco Areco, antecediendo al golpe de estado de 1973. La última etapa democrática fue unificada en un solo período, aunque muestra al menos dos ciclos relacionados a la conflictividad del sector, que dada su particularidad se liga

<sup>52</sup> André, C., *Estado de bienestar y compromisos institucionalizados: desde los orígenes a la crisis contemporánea*, en Boyer, R. y Saillard, Y., *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires, 1996. pág. 140

en el tiempo a los ciclos políticos. Etapa por demás, muy difícil de dividir pues fue la década de los 80' el período previo y preparativo de las reformas educativas de los 90'.

Observando la totalidad del período 1961- 2000, estos gastos en educación, solo tienen una tasa de crecimiento acumulativa anual del 1,6%. Se presentan cinco ciclos<sup>53</sup>:

CUADRO 3.

1961- 2000 ANOS	Tasas de crecimiento acumulativa anual			Correlaciones	
	Gasto Educ.	GGC	PBI	G.Edu/GGC	G.Edu/PBI
1961-2000	1,6	2,9	1,9	0,5	0,6
1961-1969	5,9	3,2	1,0	0,7	0,7
1969-1982	-1,6	6,1	1,8	0,01	-0,1
1982-1988	2,9	-2,6	1,8	0,5	0,9
1988-1994	3,4	-1,5	3,7	0,5	0,7
1994-1999	0,9	7,0	1,9	-0,04	-0,1

Nota: El gasto educativo no incluye la Universidad.

Fuente: Anexo, cuadros I y III.

La correlación de los gastos educativos (Gasto Edu.) y los gastos del gobierno central (GGC) parece poco directa en sentido general (0.5 para todo el período), pero en los ciclos se comporta de manera distinta. Las variables tendrían una fuerte correlación en el ciclo 1961-1969<sup>54</sup> y menos directa en los años 1982-1988 y 1988-1994. Los ciclos 1969-1982 y 1994-1999 muestran nula correlación entre estas variables.

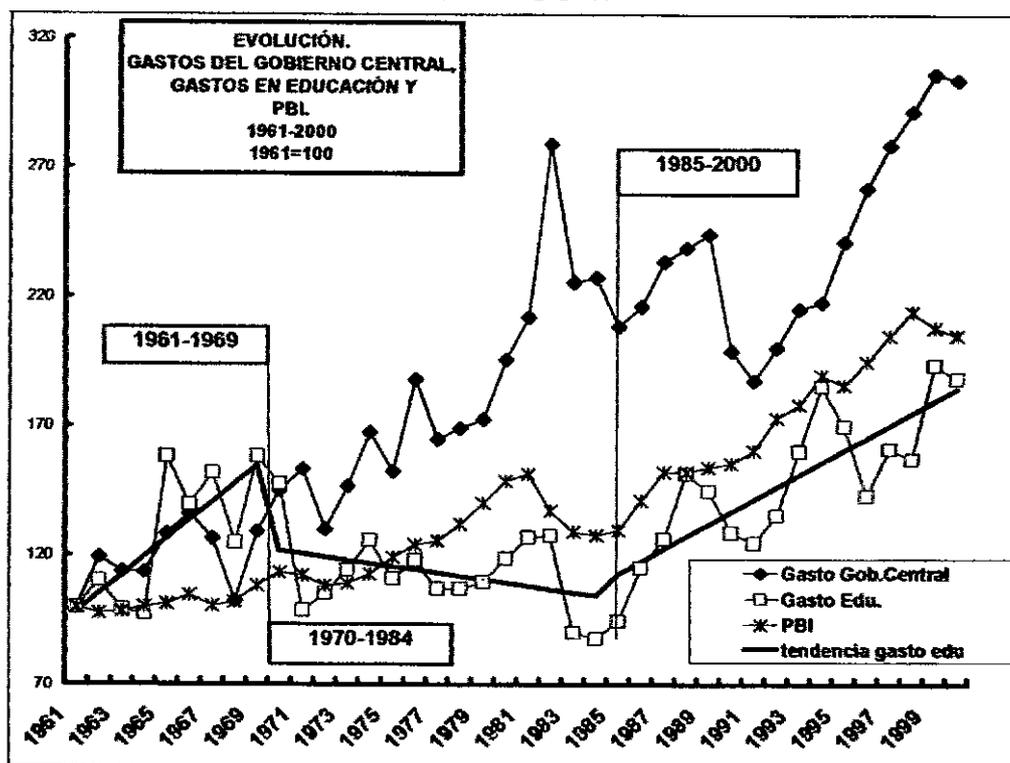
Las variables PBI y gastos en educación primaria y media resultaron con cierta correlación directa para la totalidad del tiempo de análisis (coeficiente de correlación 1961- 2000 = 0,6), su comportamiento igualmente resulta dispar en los ciclos. El cuadro 1. identifica al primer, tercero y cuarto ciclo con significativa correlación entre estos indicadores. El segundo (1969-1982) reflejó el crecimiento del PBI a partir de 1974, con la caída de los gastos en educación, de allí la inexistente correspondencia entre ambos. El último ciclo (1994-1999) tampoco muestra correspondencia en tanto que el crecimiento del gasto educativo fuese menor que el del PBI.

Se observó de conjunto la evolución de estas 3 variables (gráfico 1). El período 1961-1969 mostró crecimiento tanto en los gastos en educación primaria y media pública como en los gastos del gobierno central, aunque los segundos con una tasa de crecimiento menor que los primeros, en tiempos de un PBI prácticamente estancado. En el período 1970-1984 se produjo una caída en los gastos educativos, con ascenso en los gastos del gobierno central y el PBI. Entre 1985 y 2000 se observó una evolución ascendente en los 3 indicadores.

<sup>53</sup> Definimos cada ciclo como el tiempo comprendido entre los años de máxima.

<sup>54</sup> Parecería incongruente una fuerte correlación entre el gasto educativo y el PBI para el período 1961-1969, en tanto que el gasto creció a tasas de casi el 6% y con PBI estancado (1%). Sucede que el crecimiento del gasto educativo está explicado por el salto de 1965 que lo remitió a un nuevo escalón. Se agrega que son pocos años para una correlación confiable.

GRÁFICO 1.



Fuente: Anexo, cuadro I y III

El cuadro 4. muestra diferente comportamiento en los períodos establecidos de la participación promedio del gasto educativo en el gasto del gobierno central, del gobierno central en el PBI y del gasto educativo en el PBI. En el período 1970-84 disminuye en un 27% (y en relación al promedio 1961-1969) la participación del gasto en educación en el PBI, mientras se acrecentaba en un 23% el peso del gasto total en el PBI, a su vez la relación gasto educativo con el gasto del gobierno central bajó en un 39%. En el tercer período 1985-2000, y relativo al segundo, el peso de ambas variables en el producto tuvo una disminución promedial mucho más leve, cayó en 6% el peso del gasto en enseñanza en el PBI y en un 4% la presión fiscal, disminuyendo también en 4% el gasto educativo en el gasto total.

CUADRO 4.

PARTICIPACION PROMEDIO			
ANOS	G.EDU/GGC	G.EDU/PBI	GGC/PBI
1961-1969	18,8	2,5	13,3
1970-1984	11,5	1,8	16,4
1985-2000	11,0	1,7	15,7
1961-2000	12,9	1,9	15,4

Nota: El gasto educativo no incluye la Universidad

Fuente: Anexo, cuadros I y III.

## II.- LA ENSEÑANZA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA COMO SALARIO INDIRECTO EN EL URUGUAY. PERÍODO 1961- 1969.

### ***II. 1.- La crisis del Modelo de Desarrollo basado en EL MERCADO INTERNO. Algunos elementos generales.***

A mediados de los 50' cambiaron las condiciones internacionales una vez recuperados los países centrales de la guerra y posguerra mundial y finalizada también la guerra de Corea, en particular desaparecieron los buenos precios para nuestras exportaciones. La incidencia de los intereses de EE.UU. en el área, tanto en su actividad productiva, como financiera, destacaron la afluencia de los organismos de crédito internacional como el FMI, creados en la posguerra. Tiempos de expansión económica del sistema capitalista sin precedentes. Eran épocas de la guerra fría. Conformación, avance y conflicto del bloque socialista. Un tercer mundo<sup>55</sup> en luchas sociales internas constantes donde las guerras de guerrillas se tornaron características. La guerra de Vietnam, la revolución cubana, golpes militares (Brasil, Bolivia 1964), las guerrillas del Che y Camilo Torres, entre otras, la rebelión estudiantil de 1968 y 69 (por ejemplo mayo 68' París, "otoño caliente" Italia del 69'.), son todos componentes de una época sumamente particular.

El rápido crecimiento nacional de los 40' y hasta mediados de los 50' pareció ser propio de un desarrollo interno que pudo aprovechar condiciones externas favorables: la acumulación de reservas durante la guerra, los altos precios de posguerra y la relativa autonomía que proporcionaba el mundo bélico y pos bélico. Pero estos factores internacionales conllevaron a ocultar o posponer en el tiempo, características estructurales que se comportarían como telón de fondo de la caída abrupta. En otras palabras: los propios desequilibrios de una industrialización inconclusa y por demás dependiente. A partir de 1954 se desacelera el crecimiento, y luego del máximo de 1957 se desarrolla el periodo de estancamiento más largo hasta hoy conocido en el país.

Son épocas de crecientes déficit comerciales externos, de endeudamiento ascendente que junto al estancamiento productivo y el papel que ya no podía seguir jugando el estado y que de hecho hubo de transformarse, condujeron a la retroalimentación de la espiral inflacionaria en las pugnas por la redistribución de una riqueza que ya no crecía. La decisión del Estado para no obtener recursos adicionales de los sectores de mayores ingresos, fue un elemento crucial que condujo a financiarse vía deuda externa. La disminución de las reservas y la emisión monetaria fueron a su vez, mecanismos de política económica utilizados para paliar la situación, y que terminaron también por recrudecerla. Cancela y Melgar escribieron que ... *Ante esta situación el gobierno respondió de forma imprecisa y discontinua. La política económica osciló entre liberalismo y dirigismo, entre*

<sup>55</sup> Ver Hobsbawm, E, 1998, capítulo XII.

*acercamiento y alejamiento a los postulados del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre regímenes cambiarios libres y controlados, todo ello pautado por frecuentes misiones refinanciadoras al exterior que intentaban buscar un alivio para la ya voluminosa y asfixiante deuda externa uruguaya*<sup>56</sup>.

Sin embargo, el cuadro 5, muestra una participación ascendente del gasto social que pudiera tomarse como formas salariales indirectas (considerando educación, salud pública y transferencias a la seguridad social). Entre 1961 y 1969 esta parte del gasto social tuvo una tasa anual acumulativa de crecimiento de 5%. Más el incremento del peso de los gastos educativos se contrapuso a la caída de los gastos en salud pública (cuya tasa de crecimiento acumulativa anual fue negativa de -0.7%) y un incremento en transferencias a la seguridad social vinculadas a las dificultades financieras de las distintas cajas previsionales ante la crisis (estos gastos crecieron a tasas de 7,5% a.a.). Se observa a su vez el incremento de la participación de los gastos en los ministerios de defensa e interior propios de un período represivo, gastos cuya tasa acumulativa fue de 5%.

CUADRO 5.

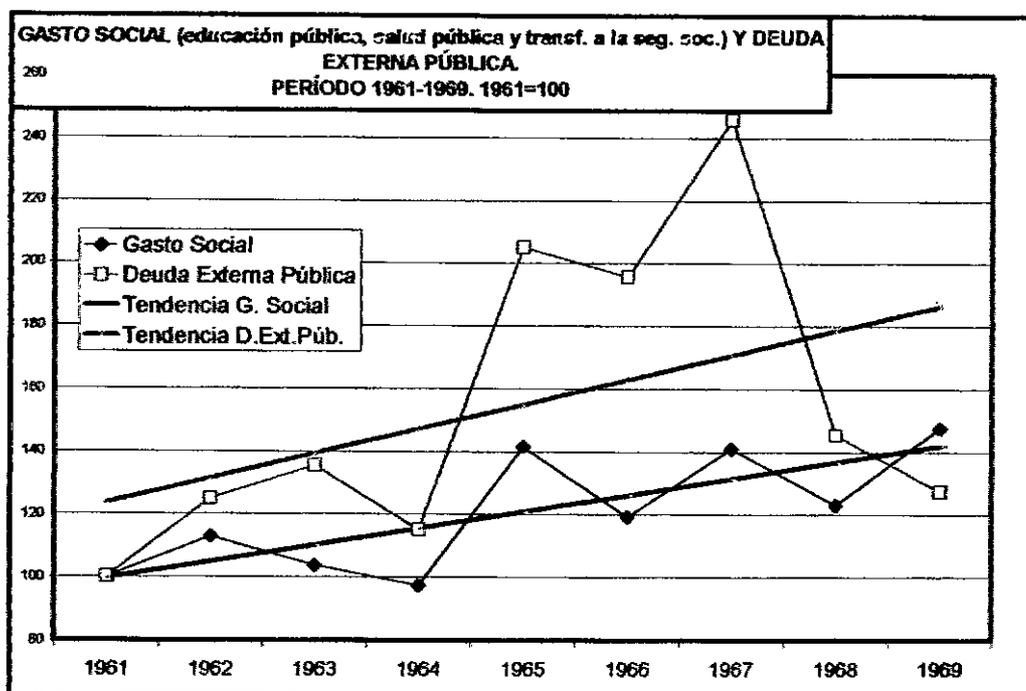
GASTOS EN % DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL					
AÑOS	EDUCACIÓN (ANEP+Univ.)	SALUD PÚBLICA	TRANSF. A LA SEG. SOCIAL	DEFENSA+ INTERIOR	INTERESES DEUDA PÚBLICA
1961	21,7	7,9	2,6	14,8	
1962	19,2	8,1	3,2	13,8	
1963	18,5	8,6	2,2	14,9	
1964	17,8	7,8	2,0	15,2	
1965	26,4	6,5	2,6	14,4	
1966	20,2	6,0	1,9	13,0	
1967	27,6	6,0	2,2	16,9	
1968	26,9	7,1	4,7	16,3	6,7
1969	27,4	5,8	3,6	16,6	5,1

Fuente: Anexo, cuadro XIV

Para estos años solamente contamos con datos relativos al pago de intereses de deuda pública a partir de 1968. Sin embargo la evolución de la deuda pública en su comparativa con estos gastos sociales resulta indicativa del crecimiento que pudo haber tenido el pago por intereses para el fisco hasta 1967. Podría sugerir, y en tanto que estas formas salariales indirectas se mantuvieron en ascenso, que al menos alguna parte de este tipo de capital de préstamo, pudo ser redistribuido hacia esos gastos entre 1965 y 1967.

<sup>56</sup>Cancela W. y Melgar A., 1985.p.27.

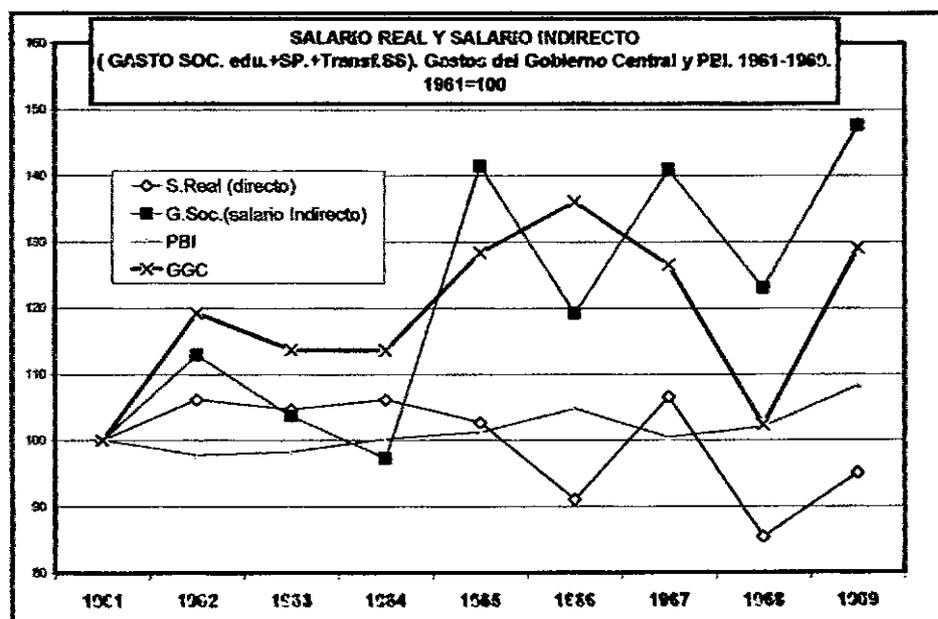
GRÁFICO 2.



Fuente: Cultelli- Galán 2003 y anexo, cuadro XIV.

En tanto que la evolución del gasto social señalado tuvo cierto comportamiento similar al del gasto total del gobierno central, pero desfazándose por encima desde 1964, el PBI mostró el estancamiento reseñado para estos años, de acuerdo a lo observado en el gráfico 3. Por otro lado, fueron épocas en que estas formas de salario indirecto no se correspondieron con la evolución del salario real o directo del conjunto de los trabajadores del país. Mientras que las formas salariales indirectas se relacionaron a la evolución del gasto del gobierno central, las formas directas lo hicieron al PBI. La conflictividad social habría conducido al menos a un empate en términos de redistribución de la riqueza (más que a un deterioro), y no más que un empate si tenemos en cuenta la disminución del gasto en salud pública y los múltiples factores que confluieron en mayores transferencias a la seguridad social.

GRÁFICO 3.



Fuente: Anexo cuadros I, II, XIV

El partido colorado volvió en 1966 al poder llevando adelante la reforma constitucional que acentuó los poderes presidencialistas, necesarios para los procesos posteriores que ya se advertían y coronaron en el llamado "pachecato". Los enfrentamientos se tornaron de una gravedad sin precedentes históricos. Los reclamos salariales eran atendidos más lentamente que la suba de precios en el marco de los Consejos de Salarios. Cuando para julio de 1968 se esperaba un nuevo reajuste salarial, en junio se decretó la congelación de salarios y precios. El gobierno creó la COPRIN, para estudios particulares y fijación de precios y salarios. Los precios permanecieron estables durante aproximadamente 6 meses, por tanto la congelación de salarios y precios afectó mucho más a los primeros.

En el período las pujas de los sectores dominantes por mantener sus expectativas de ganancias desatarían, ante un proceso de estancamiento y deterioro de los términos de intercambio, el fenómeno inflacionario. El deterioro del ingreso per cápita y salarial aunado a la desocupación resultante de la crisis en la producción, apareció como factor fundamental del auge de las luchas de clase.

Nuevas fuerzas sociales aparecieron en este contexto, representadas por el sindicalismo en auge, los nuevos partidos y organizaciones populares, movimientos armados como el Movimiento de Liberación Nacional- Tupamaros (MLN-T), la unidad de las fuerzas populares en el Congreso del Pueblo y la creación de la CNT, más la fundación del Frente Amplio en 1971. Opuestamente, ocurriría la irrupción de las Fuerzas Armadas y el advenimiento de un período represivo, como tránsito hacia otro dictatorial tras el golpe de estado de 1973. Representantes directos del poder económico se pusieron al frente de la dirección política. Se trató en definitiva, de un mayor intervencionismo pero con objetivos

de estabilización al cual se le otorgó un poder intrínseco y motivador del crecimiento. Crecimiento que en este período y hasta 1974 no se dio, más allá de algún año (1968/69) favorecidos en el mercado externo de carne vacuna, que llevaron a restricciones sobre el consumo interno para exportar más. "La casa en orden" resultó ser la consigna. El Estado "conciliador" había muerto definitivamente en 1968 y ya se preveía el golpe de 1973.

Distintos fueron los diagnósticos y proyectos de país preconizados en el momento y ninguno en estos años y hasta 1974 pudo llevarse cabalmente a cabo. De diversas maneras el tema educación estuvo presente. El plan CIDE lo incluyó, el Plan Nacional de Desarrollo posterior (1972) fue antecedido en su aplicación por ley de educación ("Ley Sanguinetti"), coexistiendo a su vez con otras, menos estructuradas, propuestas alternativas provenientes esencialmente del plano popular.

## **II. 2.- La Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnica en el período 1961-69.**

### **La Descripción.**

A inicios del período el país había alcanzado un grado de desarrollo relativo en el sistema educativo. Se destaca en el Plan CIDE *...el desarrollo educacional de los últimos diez años se caracteriza, entre otras cosas, por un persistente crecimiento de los volúmenes de efectivos de todas las ramas de la enseñanza. Dicho crecimiento se ha producido con mayor intensidad en la enseñanza primaria y media.*<sup>57</sup>

La CIDE también expone que la enseñanza primaria se habría generalizado por todo el país. Desde 1930 y hacia 1963 la matrícula pública creció en un 172%, mientras que la privada en un 328%. Para el comienzo del período, la enseñanza primaria privada representaba alrededor del 22% de la matrícula total, en 1930 era del 11.7%. La mayor parte de este servicio lo cubriría la escuela pública. Pero el ensanchamiento general de la matrícula primaria, se vincularía a la disminución del trabajo infantil y no solo producto de cambios y avances en la legislación respectiva. El propio crecimiento económico (mayor productividad del trabajo) necesitaba de un mercado de trabajo distinto, en este caso adulto con distintas características intelectuales y físicas.

El incremento de la matrícula podría explicar también el aumento de los egresados de primaria que se duplican en 1963 respecto a 1949 (60% y 33% respectivamente). Sin embargo, todo ello no necesariamente es indicador de calidad, en tanto que al menos en los años 1955 - 60, el número de alumnos por grupo pasó de 32 a 35 en el caso de primaria pública, cifras altas para cualquier esquema educativo. Se trataba de aulas superpobladas pues el idóneo desde el punto de vista pedagógico se consideraba ya en los años 60' de 20 a

<sup>57</sup> CIDE "Plan de Desarrollo Económico y Social. 1965- 1975. Sector Educación" pág. 41.

25 escolares por grupo. Conjuntamente con los incrementos en la calidad de vida, podrían ser estos factores explicativos del crecimiento mayor de la matrícula privada frente a la pública.

De todas maneras, la expansión del sistema educativo en esta etapa, sería fruto de un período anterior que cumple el ciclo primario y toca expandirse hacia el secundario, estando vinculado a las dificultades de empleo que ya se presentaban en los 60', una vez agotado el modelo industrializador. Precisamente el crecimiento que ocurrió entre 1961 y 1969 se dio en el nivel secundario y por tanto con jóvenes en edades de trabajo.

Si se observan los porcentajes de egreso de enseñanza primaria, 60% en 1960, podría afirmarse que la expansión del nivel secundario se efectiviza antes de universalizarse totalmente la asistencia básica educativa. Aún así ya en 1968 los egresos alcanzaban el 75%, dónde podría afirmarse que la universalización prácticamente se alcanza en el período. Como factor explicativo habría que añadir el grado de urbanización, pues la matrícula rural permaneció estancada desde los años 30<sup>58</sup>, con una población urbana escolar creciente, por lo que el peso de la deserción en la escuela rural (muy alto) disminuye en el total. De todas formas y aunque en este estudio no referimos a planes pedagógicos en sí mismos cabría la posibilidad que el llamado "Plan Varela" implementado en estos años, y focalizado en los guarismos de repetición, la extra edad y deserción, haya incidido en los nuevos índices de egresados del nivel primario.

La cobertura primaria, de acuerdo al cuadro 6, se mostró estancada, lo que pudiera derivarse de la expansión anterior. La cobertura primaria no ajustada (pública y privada) rodea el 70% de la población en esa edad y se mantiene prácticamente para todo el período indicado<sup>59</sup>, cubriendo la pública alrededor del 80% del total (cuadro 7).

CUADRO 6.

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Primaria. Cobertura No Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Prim.	pobl.5-14 años
1961	260	57	73	16	332	73	458
1962	262	56	62	13	324	70	464
1963	271	58	52	11	323	69	471
1964	271	57	81	17	352	74	478
1965	273	56	62	13	336	69	484
1966	278	57	89	18	366	74	492
1967	280	56	90	18	370	74	500
1968	299	59	73	14	372	73	507
1969	289	56	75	15	364	71	514

Fuente: INE, MEC, Bertola- Bertoni 2000, Corbo y otros 1989

<sup>58</sup> Sin embargo, la cantidad de escuelas rurales crece en un 33% entre 1930 y 1960, manteniendo su peso en el total de escuelas. A partir de 1960 y durante este período la cantidad de escuelas rurales permanecen casi constantes. Este hecho y más allá del comportamiento de la población rural, marcaría también los inicios de conformación de un nuevo sistema educativo.

<sup>59</sup> Ver Bértola, L. y Bertoni, R.; 2000.

CUADRO 7.

RELACIÓN ENTRE COBERTURA PÚBLICA Y COBERTURA TOTAL. PRIMARIA	
AÑOS	% C.PÚBLICA/C.TOTAL
1961	78
1962	81
1963	84
1964	77
1965	81
1966	76
1967	76
1968	80
1969	79

Fuente: Idem. Anterior

Sin embargo, al observar el cuadro 8 que hace referencia a los índices de cobertura ajustada, esto es, que la matrícula se relaciona ahora con la población en edad escolar primaria reglamentaria, que para el caso de Uruguay se establecería entre 6 y 11 años, resulta interesante que la cobertura total es mayor que la población tomada. El hecho descrito, es demostrativo de altos grados de repetición y fenómenos de extra edad, que no parecen resolverse sustancialmente en el período a pesar del avance antes indicado relativo a la mayor cantidad de egresados. Esto fue resaltado tanto en el diagnóstico CIDE, como en trabajos diversos de la época.

CUADRO 8.

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Primaria. Cobertura Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Prim.	pobl.6-11 años
1961	260	94	73	26	332	120	278
1962	262	93	62	22	324	115	282
1963	271	95	52	18	323	113	286
1964	271	93	81	28	352	121	291
1965	273	93	62	21	336	114	295
1966	278	93	89	30	366	122	300
1967	280	92	90	30	370	121	305
1968	299	96	73	24	372	120	310
1969	289	92	75	24	364	116	314

Fuente: Idem. anterior

En las décadas del 40' y 50' la enseñanza secundaria cuadruplicó su matrícula<sup>60</sup>. El

<sup>60</sup> Ver CIDE "Plan de Desarrollo Económico y Social. 1965- 1975. Sector Educación".

84% de la matrícula de enseñanza media (UTU y Secundaria) era pública para 1961.<sup>61</sup> De la misma manera, entre los años 55-60, el crecimiento matricular de la UTU fue similar al de secundaria y fundamentalmente orientado hacia las carreras técnicas profesionales, en particular a la formación hacia el sector de servicios. En el período 1961-69 prácticamente se duplican los índices de cobertura en estos subsistemas, mayormente influenciada por la matrícula secundaria.

CUADRO 9.

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Secundaria y UTU. Cobertura No Ajustada.							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Ens. Medi	pobl. 10-19 años
1961	80	19	16	4	96	22	429
1962	82	19	19	4	101	23	434
1963	89	20	17	4	106	24	439
1964	92	21	21	5	113	26	444
1965	105	23	13	3	118	26	449
1966	114	25	15	3	129	28	455
1967	123	27	18	4	141	31	461
1968	136	29	17	4	153	33	467
1969	143	30	16	3	159	34	472

Fuente: Idem. anterior

Los índices crecientes de repetición y extra edad son destacados en el diagnóstico CIDE, como fenómenos relevantes en los tres subsistemas. Hechos que parecen exacerbarse en las zonas rurales, allí observados como relativos a lejanía de los establecimientos para el caso de primaria. En dicho diagnóstico se expresa la relación directa entre la repetición y extra edad en primaria y secundaria o UTU. Es precisamente en la técnica, dónde hubo mayor peso de la extra edad, mientras que en secundaria destacaban los índices de deserción, fundamentalmente en 3ro. y 4to. año.

Al presentar la cobertura educativa para la enseñanza media ajustada, se muestra que aún se estaría lejos en aquellos años de la universalización de ese nivel educativo, a pesar de la obligatoriedad (en primer ciclo) establecida a partir del 20 de diciembre de 1964, y por ley los cursos de enseñanza técnica serían posteriores a primaria exceptuando a los que cursaran 3 años de secundaria. La obligatoriedad que se extendió en 1967, cambio constitucional (art. 70) que incluyó a la enseñanza media, agraria e industrial.

<sup>61</sup> Idem

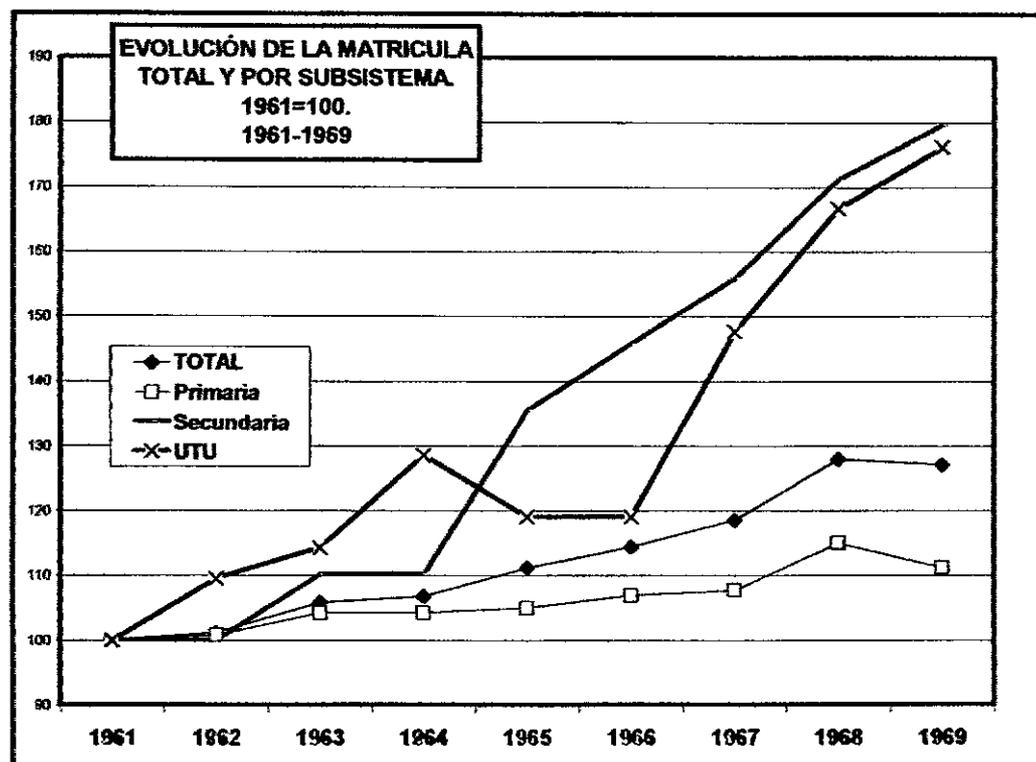
CUADRO 10.

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Secundaria y UTU. Cobertura Ajustada.							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Ens. Med.	pobl. 12-17 años
1961	80	31	16	6	96	37	257
1962	82	32	19	7	101	39	260
1963	89	34	17	6	106	40	263
1964	92	35	21	8	113	43	266
1965	105	39	13	5	118	44	269
1966	114	42	15	5	129	47	273
1967	123	45	18	7	141	51	276
1968	136	49	17	6	153	55	279
1969	143	51	16	6	159	56	283

Fuente: Idem anterior.

En sentido general se concluye que una de las características del período sería el incremento de la matrícula, destacándose un estancamiento en la enseñanza primaria y crecimiento en la enseñanza secundaria y UTU.

GRÁFICO 4.



Fuente: Anexo, cuadro N°VII

Si bien el período en su conjunto se caracterizó por un estancamiento productivo generalizado de índole estructural, el sistema educativo en estas tres ramas tuvo ciertas peculiaridades. Se presentó con alto dinamismo relativo a la evolución de la matrícula, que podría estar determinado por el desarrollo del sistema en sí mismo.

### Los Gastos.

El cuadro 11 destaca el proceso de crecimiento de los gastos públicos en educación primaria y media, que pasaron del 17.7 % del total del gasto en 1961 a el 21.7% en 1969.

CUADRO 11.

PORCENTAJE DEL GASTO EN EDUCACIÓN EN EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y EN PBI		
ANOS	GEDU/GGC	GEDU/PBI
1961	17,7	2,0
1962	16,4	2,3
1963	15,4	2,0
1964	15,1	2,0
1965	21,8	3,2
1966	18,2	2,7
1967	21,2	3,0
1968	21,6	2,5
1969	21,7	2,9

Fuente: Anexo, cuadros I y III

Como ya se expresó antes, la tasa de crecimiento acumulativa del gasto en educación pública y en los tres sectores en cuestión fue de 6% entre 1961 y 1969. Sin embargo, según demuestra el cuadro 12, el periodo refleja gran disparidad en las tasas de crecimiento anual, que podrían explicarse en virtud del peso del salario de los trabajadores del sector y su comportamiento. Los años electorales (marcados en los cuadros 11 y 12) pudieron haber influido de forma particular en estas ramas de la enseñanza pública, si tenemos en cuenta el artículo 229 capítulo V de la Constitución de la República<sup>62</sup>. De lo expuesto se deduce que la reivindicación salarial deberá ejercerse en el año pre-electoral. Fue así como en el año 1961 el gasto educativo pesó casi un 18% en el gasto del gobierno central, los salarios docentes reales crecieron un 23,6% entre 1960 y 1961. Entre 1961 y 1962 (año electoral) el gasto del gobierno central creció en un 19,2% mientras el gasto en educación lo hizo en menor medida (10,3%). Para el siguiente año pre-electoral y entre 1964 y 1965, años en los que se establece un nuevo escalón superior en los gastos educativos, estos tuvieron un gran crecimiento (63%), el salario real docente se incrementó en un 45%, el peso del gasto en educación en el gasto del gobierno central pasó de 15,1 a 21,8% y en el PBI de 2 a 3,2%. Entre 1965 y 1966 el gasto total creció en un 6% y el educativo cayó en un 11,8%.

El alza importante del gasto educativo, en buena medida absorbida en 1966 por la inflación, se dio en 1965 precedido por la fundación de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria y año en que se conformaron los sindicatos de la educación técnica, en el marco de una destacada conflictividad. Más que el ciclo electoral,

<sup>62</sup> Establece que no podrán otorgarse incrementos salariales o crearse nuevos cargos en los 12 meses anteriores a las elecciones ordinarias.

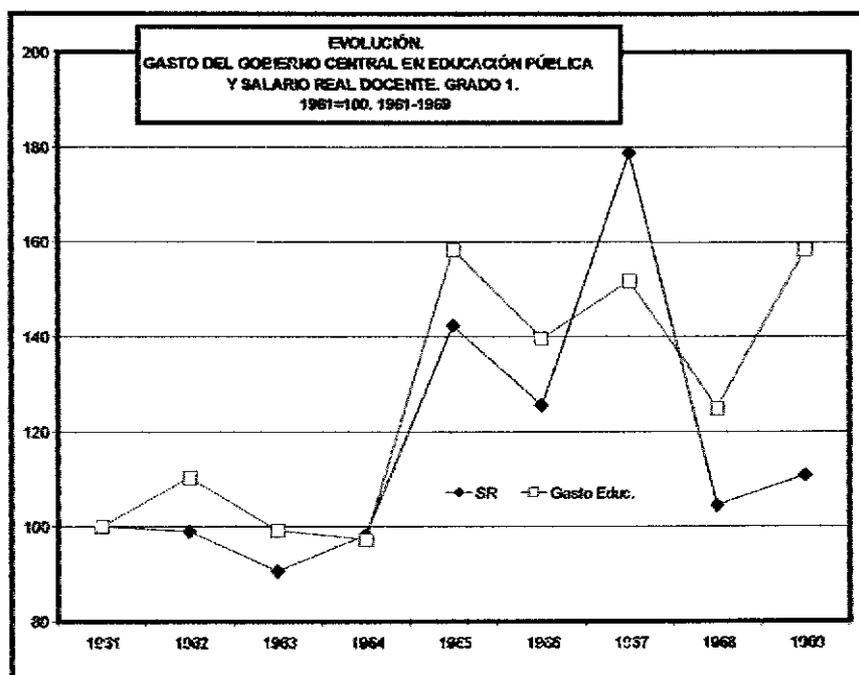
podría afirmarse que la determinante del gasto educativo para estos años fue la interacción social (interacción social aún con fuerte contenido electoral o aprovechamiento de la coyuntura). Esto se reafirmaría en 1967 y 1969, este último posterior a la rebelión estudiantil, donde la evolución salarial no logró abatir el congelamiento de salarios (1968) e incremento de precios. El gráfico 5 muestra la estrecha relación entre la evolución salarial y del gasto del sector.

CUADRO 12.

TASAS DE CRECIMIENTO GASTO EN EDUCACIÓN	
ANOS	TASA ANUAL
1962	10,3
1963	-10,0
1964	-2,0
1965	62,9
1966	-11,8
1967	8,8
1968	-17,8
1969	26,8
Acumul. anual	5,9
Tasa crec. 61-69	58

Fuente: Anexo cuadro III

GRÁFICO 5.

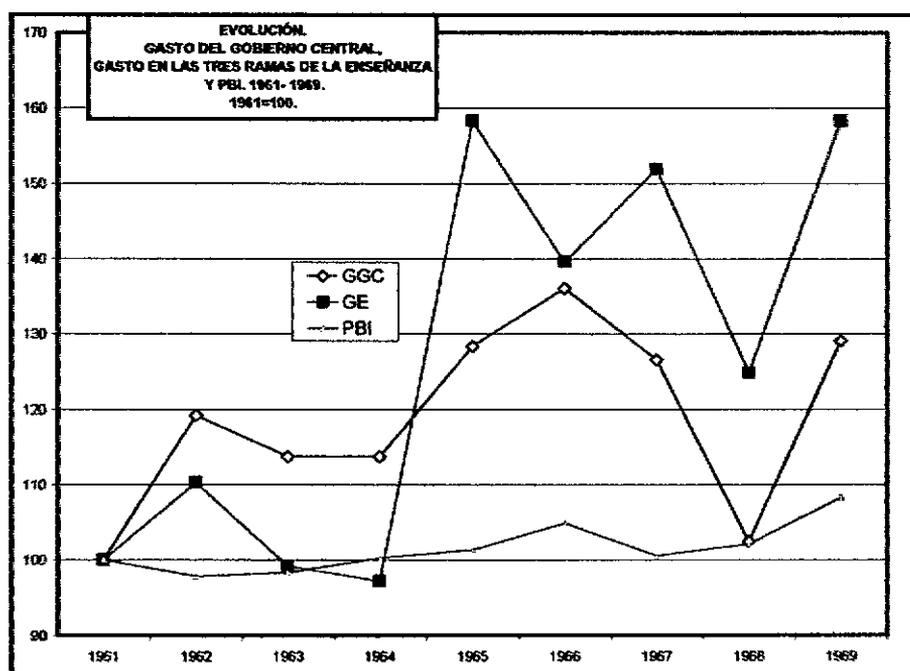


Fuente: Anexo cuadros N° III, VI

Si bien fue imposible desagregar los gastos de acuerdo a su clasificación por destino (funcionamiento e inversión) y por tanto tampoco desagregar año a año el peso de las remuneraciones personales, resulta del diagnóstico CIDE, que para 1961 los gastos en remuneraciones ocupaban el 90% de los gastos de funcionamiento, pudiéndose afirmar que la evolución salarial justificó mayormente la evolución del gasto entre 1961 y 1969. El gráfico anterior mostraba tal evolución.

Según el gráfico 6, luego de 1964, la evolución del gasto público en primaria, secundaria y UTU crece más aceleradamente incluso que el gasto total, acompañando en 1968 y 1969 su evolución. Entre el año 1964 y 1969 el gasto en educación referido creció en un 63%, determinado por el escalón de 1965. Sería entonces este tipo de gasto social el que marcara decisivamente la evolución del gasto social de conjunto (Educación+ Salud Pública+ Transferencias a la seguridad social) y su participación tanto en el gasto del gobierno central como en el PBI. La relevancia de este tipo de salario indirecto en la distribución de la riqueza posibilita reafirmar lo sustentado en la página 28: en sentido general estos años no muestran una regresión en la distribución de la riqueza.

GRÁFICO 6.



Fuente: Anexo, cuadro N° I y III

De hecho, el gasto público en educación por alumno de enseñanza primaria y media tuvo una tasa de crecimiento entre 1961 y 1969 del 3%, influenciado por el incremento del gasto por un lado, y del otro por el crecimiento de la matrícula.

CUADRO 13.

EVOLUCIÓN GASTO POR ALUMNO				
período 1961-69. 1961=100				
Años	TOTAL	Primaria	Secundaria	UTU
1961	100	100	100	100
1962	109	105	130	86
1963	94	90	110	73
1964	91	86	109	66
1965	142	128	133	180
1966	129	s/d	s/d	s/d
1967	128	142	97	102
1968	98	110	69	76
1969	125	144	82	97

Fuente: Anexo, cuadros III, IV y VII

Si bien el gasto total por alumno crece entre 1961 y 1969 en 25 puntos porcentuales, ello se justificaría por un incremento de 44 puntos en primaria, dado el estancamiento de la matrícula y el incremento del gasto, al parecer en virtud de la masa salarial que afectaba por igual a todo el sistema. En UTU y fundamentalmente en secundaria este indicador muestra tendencia contraria, cayendo en 3 y 18 puntos respectivamente, debido al incremento de la matrícula que supera el efecto de incrementos en gastos.

CUADRO 14.

Estructura del Gasto en enseñanza primaria y media				
Por subsistema (en %)				
ANOS	PRIMARIA	SECUNDARIA	UTU	TOTAL
1961	59	26	15	100
1962	56	31	13	100
1963	55	32	12	100
1964	54	33	13	100
1965	50	30	20	100
1966	s/d	s/d	s/d	100
1967	59	26	15	100
1968	60	25	15	100
1969	59	25	16	100

Fuente: Anexo, cuadro N° III y IV

Cabe agregar que para el período no contamos con datos relativos al gasto de inversión y por tanto no nos fue posible calcular el gasto de inversión por alumno. Sin embargo obtuvimos datos para 1968 y 1969<sup>63</sup>. Los gastos de inversión crecieron en un 79% ganando 2 puntos en su participación en el gasto total de estos subsistemas de la enseñanza

<sup>63</sup> Anexo, cuadro V.

(de 5,1 a 7,2). El gasto en inversión por alumno crecería en un 42%, debido al aumento de la matrícula que atempera el crecimiento de este tipo de gastos.

La estructura interna del gasto se comportó favorable a la enseñanza media y en detrimento de la primaria hasta 1965, cambiando su tendencia hacia 1967 dada la cantidad mayor de personal docente y no docente en el sistema de enseñanza primaria y en virtud de los incrementos salariales ocurridos en la época.

### **El gasto educativo público primario y medio y el ingreso de los hogares.**

En base a diversas fuentes y a elaboración propia a partir de 1969 con datos de la encuesta continua de hogares del INE (ver cuadros XII, XIII anexo estadístico) se construyó una serie del ingreso medio de los hogares montevidianos y de sus quintiles inferior y superior. Esto permitió estimar la participación del gasto ANEP por hogar y observar su probable impacto en los ingresos de las familias. Los datos obtenidos manifiestan el carácter progresivo del impacto del gasto en educación pública primaria y media sobre los ingresos de los hogares.

Para el período solo contamos con datos de 1968. En tal año la significación del gasto en estos sistemas de enseñanza pública en los ingresos de los hogares montevidianos y en el límite superior del 20% más pobres fue de un 9.7%, mientras que para los hogares del límite inferior del 20% más rico fue del 3.6% (ver cuadro XII, anexo). Este hecho marca la potencialidad redistributiva de este tipo de gastos y aunque no contamos con información anterior, observaremos su evolución en los próximos capítulos.

Se puede agregar que uno de los componentes de los ingresos de los hogares (fundamentalmente de los más pobres e inclusive medios) es el salario real. Dicha variable mantuvo cierto estancamiento en la década, con tasa de crecimiento negativa entre 1961 y 1969 de casi un 5%. Sin embargo el gasto educativo mostró una tasa de crecimiento del 58% en iguales años (cuadro 12). Ello podría suponer un crecimiento importante en el impacto del gasto educativo también en los hogares más pobres.

### **Relación de las variables salario indirecto medido por el gasto por alumno y salario directo del conjunto de los trabajadores.**

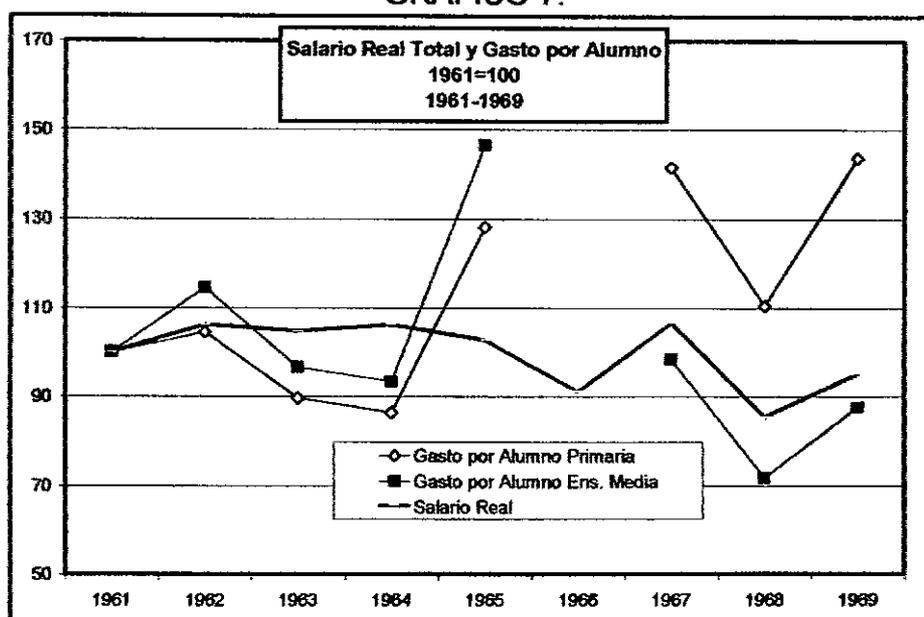
En el período no puede afirmarse que existiera una relación estrecha entre la evolución del salario real (como salario directo del conjunto de los trabajadores públicos y privados) y el salario indirecto tomado en términos de educación primaria y media en vinculación con la matrícula (gasto por alumno).

Podría afirmarse entonces que la evolución de este tipo de salario indirecto atemperó

en algo el estancamiento del salario real. En tanto que el salario real tuvo una tasa de crecimiento acumulativa anual de  $-0,6\%$ , el gasto por alumno tuvo una tasa de crecimiento acumulativa anual del  $3\%$ .

Más exactamente, si bien el gasto por alumno en la enseñanza media también se deteriora, no sucede así en la enseñanza primaria y dado el peso que este subsistema tenía en el conjunto de este sistema educativo podría aceptarse como válida la afirmación hecha en el párrafo anterior. Así queda reflejado en el gráfico N°7.

GRÁFICO 7.



Fuente: Anexo cuadros N°II, IV, VII

### Otros cambios institucionales.

En tanto que el período 1961-1969 se enmarca en épocas de crisis del patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones, resulta imprescindible sintetizar a continuación cierto desarrollo de acontecimientos anterior relativos a lo expuesto y a manera de introducción para la mejor comprensión de las resultantes del período. Los estudios relativos a períodos previos a esta segunda mitad del siglo XX, y que de alguna manera sintetizamos a continuación, nos permitieron también evaluar este período como punto de inflexión hacia otro modelo educativo. Ello en el entendido sustancial de que el sistema educativo no puede analizarse solamente tras la cuantificación de un grupo más o menos extenso de variables relativas a gastos, cobertura, etc.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Remitimos a lo expuesto en el capítulo introductorio pág. 6

Proveniente de épocas de la Reforma Vareliana y fundamentalmente a partir de 1910 y hasta 1930 interactuaron un conjunto de medidas que podrían constituirse en un proyecto educativo, vinculado entre otras cosas a los principios de gratuidad, obligatoriedad y laicidad, que resultarían expresión del proceso de universalización del ciclo primario de enseñanza con reflejo en políticas de inversiones, así como en la actividad de profesionalización de la carrera del maestro, tras la creación y desarrollo del Instituto Normal, y un sistema escalafonario de ascenso. Ello se complementaría primero con ciclos diferenciados por zonas geográficas, donde se establecía lo que ya en ese tiempo (y actualmente) se llama nivel medio para acceso posterior universitario, aunque no en zonas rurales en virtud de concebirse primaria como nivel básico para toda la población<sup>65</sup>. A partir de la segunda mitad del 30' y con el desarrollo de la UTU, la escuela técnica rural comienza a aparecer en el país extendiendo en tal sentido la cobertura para esa área, ampliando las posibilidades de acceso a otros niveles de estudio.

La enseñanza secundaria, suscribió en la Ley Orgánica de la Universidad de 1885, para la entonces 'Sección de Enseñanza Secundaria', art. 3. ... *El objeto de la enseñanza secundaria será ampliar y completar la educación e instrucción que se da en las escuelas primarias y preparar para el estudio de las carreras científicas y literarias...*<sup>66</sup>. Quince años después agregó a su contenido la formación integral del educando que le permitiría estimular aptitudes, de manera que parece suscribir algo más que un mero tránsito o capacitación mayor con fines de continuar estudios terciarios. Bajo tales postulados y en 1908 se legisló e impulsó la creación de los dos ciclos, donde los primeros 4 años atenderían a la finalidad específica de la enseñanza secundaria universal, mientras que el 2do. ciclo (dos últimos años) constituiría de hecho el preuniversitario diversificado en tres áreas (para los 60' existían 9 bachilleratos) y de acuerdo al desarrollo que tuviera la enseñanza terciaria. Secundaria fue expandida territorialmente en 1912, tras posterior creación de liceos departamentales, pues anteriormente a ello existían dependencias universitarias que complementaban la formación para el paso del nivel primario al Universitario.

Cabe destacar aquí un elemento de particular trascendencia y que emanaría de la Ley Orgánica de la Universidad de 1908. Se trata de la concepción de autonomía técnica de la enseñanza y para la fecha con sus primeras expresiones de cogobierno, épocas en que la Enseñanza Secundaria aún no se había separado institucionalmente de la terciaria. Serían elementos iniciales que pudieran influenciar luego en el particular alcance que tuviera en Secundaria las luchas por la autonomía. En tal sentido, la creación del Consejo de Enseñanza Primaria en 1915, que reglamentaba que los miembros del consejo deberían ser

<sup>65</sup> La gratuidad se extiende a los niveles medios de enseñanza de acuerdo a ley del 18 de enero de 1846. La afirmación de utilidad social de la gratuidad de estos niveles de enseñanza se consagra constitucionalmente en 1934 (art. 62) "*la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física*", repitiéndose posteriormente. La obligatoriedad queda también plasmada en la Constitución en 1934 (art.61) para primaria.

<sup>66</sup> Arruti, J.C. "Hipótesis de un plan de enseñanza media integrada" en "Una respuesta educacional para la década del setenta". Universidad de la República, Departamento de Publicaciones, Montevideo mayo 1973, pág. 206.

maestros con diez o más años de antigüedad, podría considerarse otro eslabón del proceso de autonomía, al menos estatutariamente.

En 1935 se creó el ente "Enseñanza Secundaria" dónde se enunciaban los siguientes fines: *...La Enseñanza Secundaria tendrá como fin esencial la cultura integral de los educandos...Tenderá a la formación de ciudadanos conscientes de sus deberes sociales. La enseñanza secundaria será la continuación de la primaria y habilitará para los estudios superiores...promover el desarrollo de la personalidad del adolescente hacia la plenitud de su ser físico y espiritual ...Procurar mediante la participación en los bienes de la cultura y en actividades constructivas, la exploración y el encauce de las aptitudes e inclinaciones del educando...Integrar la formación del educando con su capacitación en la vida de la comunidad, en los aspectos del trabajo, la salud, el hogar, el civismo y la recreación... Dar al joven un conocimiento cabal de la realidad histórica, social y política de su país, de sus posibilidades futuras y de su interrelación con los demás países* <sup>67</sup> Queda en lo extractado idea de la intención de la conformación más madura del sistema secundario estructurándose bajo objetivos propios, reflejo de un salto que se gestaría en las tres décadas siguientes, pero que no parecieron contar con la infraestructura material y humana necesaria para llevarse cabalmente a cabo. Serían indicios de la necesidad de conformar una sociedad culturalmente distinta tras un período ya comenzado de industrialización, pero que respondía esencialmente a los esfuerzos institucionales y sociales de un país enfrentando una crisis (ciclo 1930-1939). Tales enunciados, marcarían también una diferencia sustancial con los que se irían procesando en la segunda mitad del siglo XX y coronarían en la Reforma Educativa de los 90'.

La creación de este nuevo ente autónomo, separado ahora de la Universidad, establecería en la misma ley referida *...un Consejo integrado por un delegado de la Universidad, uno de Primaria, uno por la Enseñanza Industrial, tres elegidos por los profesores y un séptimo miembro, Presidente y Director, electo por los anteriores seis consejeros. Este último debía ser designado por el Poder Ejecutivo, previa venia del Senado.* <sup>68</sup>, lo cual fue de cierta forma ampliado con el *estatuto del Profesor* (1947) y su artículo 40, las Asambleas de Profesores, recién aplicadas 12 años después, en 1959.

Los objetivos expuestos serían los vigentes al inicio y final del período 1961-1969. Más el objetivo, ya presente desde 1935, de ofrecer la posibilidad de continuar estudios tras... *una adecuada coordinación de la enseñanza secundaria con las demás ramas de la enseñanza pública...* <sup>69</sup>, parece no haberse logrado a cabalidad hacia 1969, en virtud de la falta de coordinación entre las distintas ramas, con posibles causas internas derivadas de un Estado burocrático que de una u otra manera tuvo relación con la conformación de la dirección de los distintos entes, cargos que en muchos casos pasaban por la confiabilidad

<sup>67</sup> Idem pág. 208.

<sup>68</sup> Fac. de Humanidades y C. de la Educación; FENAPES; 2001, pág. 9.

<sup>69</sup> Arruti, J.C. "Hipótesis de un plan de enseñanza media integrada" en "Una respuesta educacional para la década del setenta" . Universidad de la República, Departamento de Publicaciones, Montevideo mayo 1973, pág. 208

política- partidaria. Aunque de conjunto, las causas podrían buscarse en una sociedad con una determinada estructura de desarrollo que no permitió avanzar (hasta ese momento) más en ello.

Por su parte la UTU por decreto de ley del 9 de septiembre de 1942 integró su consejo directivo por dos delegados de los profesores, dos del Poder Ejecutivo, uno de la Universidad, de Primaria, por la Asociación y Federación Rural, por la Comisión Nacional de Fomento Rural y finalmente un delegado de la Cámara de Industrias. Fue en la ley de creación de la Enseñanza Industrial de 1916 dónde se establecieron jurídicamente los objetivos de esta rama, entendidos como la capacitación teórica y práctica en ciencias, artes u oficios aplicables a la industria y comercio, más allá de su extensión posterior. En una sociedad como la uruguaya y fundamentalmente hasta la 4ª década del siglo, la escuela técnica realimentaría la primaria segmentación social hacia una especie de educación manual por un lado e intelectual por el otro.

La Escuela Técnica tiene sus orígenes en la Escuela de Artes y Oficios fundada en 1878, comenzando como establecimiento correctivo de carácter militar. Para 1942 se creó la UTU. Entre 1942 y 1945 se incorporaron las enseñanzas de Artes Aplicadas y Comercial. En 1948 se separaron la escuela agraria de la industrial con la implementación de nuevos planes nacionales de estudio con nuevos contenidos culturales y tecnológicos más allá de los prácticos manuales que se impartían hasta el momento. En 1961 se creó el primer Instituto de Enseñanza Mecánica y Electrónica. En 1966 se creó la escuela técnica superior en las ramas de Mecánica, Electrónica y Electrotecnia en convenio con la Universidad de la República como primer paso para que los estudiantes de la UTU tuvieran posterior acceso a los niveles terciarios. Podrían señalarse estos hechos como pasos institucionales hacia un rompimiento de la concepción educación manual & educación intelectual.

La Reforma Constitucional de 1952 incluyó cuatro artículos vinculados estrechamente a la autonomía de estos sectores. Pero es en 1959, luego de la constitución de las Asambleas de Profesores para Secundaria que estos trabajadores comienzan a incidir en los cargos de los tres consejeros que emanaban de su sector. Estas asambleas se desarrollaban a lo largo de la década de los 60' como impulsoras de una Reforma Educativa, que concebiría a la Enseñanza pública en la propuesta de un país distinto al que resultó, según se desarrollará más adelante, y en los cuales los sindicatos de trabajadores de la enseñanza agrupados ya para 1963 a nivel nacional en la FENAPES, tendrían fuerte incidencia.

Finalmente en 1963, un nuevo plan que se expandió en todo este período en liceos 'piloto' estableció dos niveles: 3 primeros años generales cuyo objetivo explícito parecería ser además de la universalización del conocimiento, la exploración de aptitudes; 2 años diversificados en Ciencias, Humanidades o Artes; finalmente un último (6to.año de secundario) preparativo para la enseñanza superior aunque también segmentado en aquellas tres grandes áreas.

En los 60', no hubo un nuevo intento de proyecto educativo, más halla de los que

surgen de la CIDE y de los sectores populares que no tienen mayor andamio en virtud de lo convulsionado de la misma. Aún así no podría dejar de reconocerse el acceso de la sociedad a nuevos niveles educativos, aunque las diferencias de acceso entre los distintos grupos sociales se mantengan. *...De forma que la distancia relativa entre los grupos se mantiene. Lo que ocurre es que la estructura educativa de la sociedad sube*".<sup>70</sup>

### La década de los 60' y tres visiones del sistema educativo.

En este período no hubo una visión educativa global desde los poderes políticos, más allá de los golpes continuos a la autonomía de la enseñanza manifestado fundamentalmente en los ataques a la enseñanza media (el caso de la enseñanza universitaria no lo trataremos aquí), aunque la disminución de gastos hacia 1968 en los hechos significó un posicionamiento de política educativa. Ya para los años 66, 68 y 69 lo asignado presupuestalmente tendría diferencias importantes con lo que se ejecutaría. Si bien y precisamente para los años 1968 y 1969, no contamos con la información correspondiente a la asignación líquida y afectación total para estas ramas de la enseñanza, tanto el comienzo de la caída del salario real docente, como las denuncias aparecidas en la prensa de la época, así como los reclamos gremiales del sector darían prueba de ello<sup>71</sup>. En sentido general, pueden encontrarse expresiones tan generales como: *...En Educación, un aumento sustancial en el ritmo de ejecución y terminación de escuelas, liceos, escuelas industriales y agrarias y edificios universitarios*.<sup>72</sup> Hechos que no se corroboraron en la práctica. De todas maneras, los elementos mencionados (la contracción del gasto y los ataques a la autonomía de la enseñanza) sumados a la disminución salarial del personal del sector, podrían tomarse como factores que de distinta manera deterioraron la calidad del servicio, y en esto encontramos indicios de cambios profundos en el sector.

Pensamientos más estructurados para la educación aparecieron en el país con el "Plan de desarrollo económico y social 1965-74" (C.I.D.E.). Proveniente de la escuela estructuralista de la CEPAL y de cierta manera unida a diversas organizaciones internacionales. *...Dos años antes - se refiere a 1958- se celebra el Seminario Interamericano sobre planeamiento integral de la Educación en Washington, en la misma se impone la necesidad de oficinas de planeamiento educativo a nivel latinoamericano así como "sugerencias" en cuanto a la concentración de asignaturas y la necesidad de un ciclo básico común. Estas coordenadas serán confirmadas en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social realizado en Santiago en el año 1962, bajo la dirección de UNESCO - CEPAL donde se sugieren determinadas características para los*

<sup>70</sup> Rama, G. "Situación de la Enseñanza Primaria y Media" en "Una respuesta educacional para la década del setenta". Universidad de la República, Departamento de Publicaciones, Montevideo mayo 1973, pág. 104.

<sup>71</sup> La información referida puede obtenerse en Semanario Marcha, años 1968- 1969, varios números.

<sup>72</sup> Ministerio de Hacienda. "Extracto de exposición formulada al Consejo de Ministros sobre el 'Programa económico y financiero para el año 1968' y el 'Programa de Inversiones y Promoción del Desarrollo para el año 1968'". Marcha enero 19 de 1968, N° 1387

*planes educativos, en particular a nivel secundario.*"<sup>73</sup>

Dicho enfoque, luego de un diagnóstico de situación relativo a indicadores de matrícula, gastos y rendimiento del alumnado, así como de formación docente, planteó la necesidad de cambios en el sistema. Cambios relativos al afianzamiento de la universalización de la enseñanza primaria aún no concluido, más cambios necesarios por desajustes en la enseñanza media al mercado laboral, pero también al desarrollo tecnológico que se proyectaba en tiempos venideros y de acuerdo al Plan de Desarrollo Económico y Social global allí expuesto. Este análisis planteaba un defasaje de una educación secundaria con fines 'elitistas' o de tránsito hacia el nivel terciario en momentos de masificación de la misma. El trasfondo parecería estar dado por motivos de corte sociológicos en una sociedad estratificada culturalmente pero con ambiciones de ascenso social, dándose los mayores índices de repetición, extra edad y deserción en los estudiantes provenientes de hogares más humildes y por tanto culturalmente más deficitarios. Plantearon entonces, que una educación media concebida como antesala universitaria, reproduciría en sí misma tal estructura social, por lo que resalta el objetivo de educar para el mercado de trabajo. Lo dicho tanto para Secundaria (por motivo de la masificación) como para la UTU, esgrimiéndose en conjunto argumentos de eficiencia de gastos. Se destacó allí también la necesidad de corregir la estructura orgánica de los entes educativos en virtud de una correlación mayor entre los programas de primaria, secundaria, UTU y también la Universidad. De la misma manera, expusieron la necesidad de apoyo a una nueva formación docente por la falta de profesores titulados o formados para la tarea y de la resistencia que en ellos observarían para el cambio propuesto. Más esta visión resultó concebida en un plano global, y en virtud de su continuismo en la Reforma Educativa de los 90' creemos conveniente reseñar a grandes rasgos.

Según la CIDE, el país realizó un esfuerzo considerable de progreso durante la primera mitad del siglo. Con un crecimiento que provocó más bienestar a la población pero que comienza a agotarse en los 50'. Uruguay habría agotado sus posibilidades de crecimiento dentro de las estructuras económicas vigentes. En esta interpretación, el país se mostraba entre dos alternativas, la adopción de meras medidas promocionales o la ejecución de cambios estructurales. Así el plan propuesto establecía en sus líneas básicas reforma agraria, promoción de exportaciones y política comercial, reforma tributaria, reforma financiera, introducción de la planificación, incremento global de la productividad del país, un apoyo externo que no debía concebirse en torno a los desajustes de la balanza de pagos, sino para el incremento de la capacidad productiva del país, así como que los recursos humanos requerirían de reformas en la administración laboral y en la educación. Los ingresos de la mano de obra, según se expresara allí, no permitían que estos fuesen suficientes a través de un solo empleo conspirando contra el tiempo para la capacitación, por lo que no existía coincidencia entre las aptitudes de la población y las tareas concretas que realizaba. La orientación de la forma educativa se hallaba divorciada de las necesidades

---

<sup>73</sup> Klein, G. "La reforma educativa latinoamericana de los ojos de la CEPAL" en FENAPES "Educación Secundaria. La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas." Ed. Nordan- Comunidad, Uruguay, noviembre 2001, pág. 41.

concretas generadas por el desarrollo económico. Propuso en consecuencia, una política de salarios nacional, organización del mercado de trabajo y la reforma de la educación para lograr la igualdad de oportunidades para todos los sectores sociales. Todo el plan necesariamente constituiría una unidad.<sup>74</sup>

Finalmente, el otro gran esbozo que venía sucediéndose de necesidad y conformación de reforma educativa partiría de los propios trabajadores de la enseñanza<sup>75</sup>, para el caso específico de secundaria, con la constitución en 1957 de las Asambleas Docentes (art. 40) y que en la década fueron revitalizadas por la acción sindical. Un esbozo que parece comenzar a frustrarse a partir de 1967, dada la fuerza social con que comenzaba a expresarse y su posibilidad de realización amparados en la constitución y con participación gremial en la votación para la dirección del ente de secundaria.

Tal concepción y reconociendo también la masificación del sistema, pretendió avanzar en el contenido universal y crítico de la enseñanza, a partir de su modernización de acuerdo al desarrollo científico técnico y que comenzaba a implementarse aunque de manera insuficiente con el Plan Piloto 63'. A su vez, la defensa de la autonomía de la enseñanza y su avance real no se entendía como divorciada de las necesidades de desarrollo del país, sino de los vaivenes y vicisitudes del poder político. Fue así que en 1967 y luego de un año de deliberaciones, FENAPES impulsó a sus propios candidatos para el Consejo<sup>76</sup> con aplastante victoria para aquel año y en virtud de lo cual dichos consejeros ya no responderían a visiones individuales relacionadas a los repartos de cargos en los niveles políticos partidarios, sino que llevarían adelante una plataforma surgida de la propia federación, donde se tomarían como reales asesorías técnicas lo emanado de las asambleas docentes, no solo consultivas sino resolutivas en términos de reforma educativa.

De la misma manera se defendió la libertad de cátedra como parte de la democratización de la enseñanza que respondía además al mejoramiento de los niveles de enseñanza. Se planteó así mismo la profundización en la coordinación entre los sectores de la enseñanza, elemento en el que se estaba trabajando desde años antes. Dada la conformación directiva del ente secundaria, plasmado constitucionalmente en 1952 (3 integrantes del Consejo electos por el profesorado de secundaria, 1 del Consejo de Primaria, 1 del Consejo de UTU y 1 de la Universidad), sería donde se permitiera potencialmente dicha coordinación. Esta plataforma agregó como condición necesaria el reclamo de mayores recursos presupuestales sin lo cual sería imposible la nueva

<sup>74</sup> CIDE "Plan de desarrollo Económico y Social. 1965- 1975"

<sup>75</sup> Ver: Fac. de Humanidades y C.de la Educación; FENAPES; 2001.

Faraone, R. "La autonomía de la Enseñanza, su memoria y el marco actual" en FENAPES "Educación Secundaria. La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas". Ed. Nordan- Comunidad, Montevideo 2001. Semanario Marcha, varios artículos, entre ellos "Elecciones en Secundaria. La palabra del Triunfador" 18 de abril de 1968, N° 1398. "El ejecutivo contra Secundaria" 4 de octubre de 1968, N° 1419. "COSUPEN: ¿Hacia una enseñanza dependiente?" 22 de agosto de 1969, N° 1459.

<sup>76</sup> Profesor Rodríguez Zorrilla entre otros, ver Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; FENAPES: "Arturo Rodríguez Zorrilla y la autonomía de la enseñanza", Montevideo, 2001.

reestructura en vista de las condiciones edilicias y de materiales didácticos que tenía el sector, ante el crecimiento de la matrícula. Todo esto implicaba la recomposición de las condiciones de trabajo en virtud de los grupos de alumnos cada vez más numerosos que atentaba contra la calidad de la enseñanza. A ello se unían elementos de profesionalización vinculados a la situación de los profesores más precaria y a la necesidad de concursos y ascenso escalafonario.

Se ha señalado aquí otro conjunto de variables, que podría por analogía llamarse parte no contable del salario indirecto y vinculado a la calidad y niveles con que se le brinda este servicio a la población. Se trata además de los contenidos curriculares, de la autonomía de la enseñanza que implicaría la desvinculación de los poderes políticos - partidarios y por ende una estructura directiva distinta y coordinada, que apuntaría a otros niveles de enseñanza proveniente técnicamente de las asambleas de profesores. Esas aspiraciones gremiales fueron truncadas mediante un proceso que vinculó la no aceptación del candidato impulsado por los docentes a la dirección del ente y la violenta represión con el cierre momentáneo de centros de enseñanza en septiembre y hasta octubre del 68' inmerso en grandes movilizaciones estudiantiles. El paso primario de cercenar dicha autonomía se gestó en el intento de crear un órgano que integraría la dirección de los distintos entes en el propio ministerio de educación y cultura, el Consejo Superior de Enseñanza (COSUPEN), abortado ante la resistencia de los actores directamente involucrados.

En definitiva son procesos de gran confrontación social, donde el aparato estatal intervino con su fuerza represiva. Confrontación que tendría su punto más alto en la rebelión estudiantil del 68', reflejo de una sociedad de conjunto convulsionada, en un muy particular marco internacional.

### ***II. 3.- Conclusión. La enseñanza primaria, secundaria y técnica como salario indirecto en la década del 60'.***

Sosteníamos como hipótesis que las formas salariales son parte inseparable de los procesos de acumulación y que ello impactaría directamente en las formas educativas públicas, como parte integrante de la reproducción de la fuerza de trabajo. Que, en este caso, el Estado uruguayo, como lugar de interacción económica y social impulsaría la correspondencia entre modo de regulación y régimen de acumulación, también como actor fundamental en el sistema educativo primario y medio público. Como hipótesis se levantaba además que el salario indirecto, en el caso de la educación, dependió además de la conflictividad entre los distintos actores directamente involucrados, aunque sus propias características involucraron de distinta manera al conjunto social.

Pero en la década de los 60' se desarrolló la crisis del modelo basado en la sustitución de importaciones, precedente por tanto a la conformación del futuro patrón. En tal sentido se concluye a modo general que esta relación salarial indirecta desaceleró y hacia el final del período frenó su avance, pudiéndose demostrar sintéticamente a través de:

- a) El proceso de extensión de la enseñanza primaria proveniente de períodos anteriores se detuvo en estos años. La extensión del sistema secundario y técnico podría confirmar una ampliación del servicio de acuerdo al incremento de la matrícula, pero esto no necesariamente se vinculó a una expansión estricta del gasto social y por tanto a una redistribución macroeconómica de la riqueza en tanto que:
- b) Si bien el gasto por alumno en enseñanza primaria se incrementó en el período, ante el estancamiento de la matrícula y el incremento salarial, en cambio para secundaria y UTU el gasto por alumno cae. Por tanto los esfuerzos de la sociedad en tal sentido no fueron suficientes, a pesar del incremento de la participación de estos gastos en el PBI, pues estos ingresos indirectos no se incrementaron para todo el sector y por tanto para la población que en conjunto se apropiaría de ellos, teniendo en cuenta además que es la enseñanza media la que se masifica en esta década. Si bien solo aportamos datos relativos al gasto en inversión por alumno para los años 1968 y 1969 que se muestran ascendentes, lamentablemente no podemos separarlo en los distintos subsistemas, sin poder observar entonces si la idea anterior se reafirma en relación a la inversión.
- c) El estado uruguayo no demostró una política articulada hacia el sector más que la proveniente de su accionar represivo, involucrado en la detención de los procesos participativos y avances de la autonomía que se venían gestando. Además la década solo mostró ciertos cambios institucionales y respaldados legalmente para el mejor desarrollo de UTU, siendo esto también reflejo de la detención de un desarrollo anterior.
- d) Sin embargo, la evolución del gasto por alumno estuvo marcada por la evolución salarial de los trabajadores del sector, hecho que según hemos referido, diferentes trabajos comprueban que está unido a la calidad del servicio y en tal sentido podría indicar cualitativamente una redistribución salarial que sobrepasa los límites de una relación salarial directa y particular. Más, el auge de las luchas gremiales, insertadas además en una problemática de confrontación social más amplia y característica de aquella década fue el motor de tal evolución, fenómeno que sería indicativo de la interacción de los diferentes sectores sociales en la distribución macroeconómica de la riqueza. En tal sentido debemos mencionar el auge de las luchas estudiantiles que interactuaron de distinta forma con los sectores de trabajadores.
- e) A su vez, en este espacio de tiempo, no se corroboró (a diferencia de la tendencia del período 1961- 2000, como veremos más adelante) que el salario indirecto relativo a este sistema se corrija a ritmo similar que el salario directo del conjunto de los trabajadores del país. Entre los años 62 y 64 tanto el gasto por alumno como el salario real docente evolucionan por debajo del salario medio, situación que se revierte entre 1965 y 1967, para corregirse nuevamente en los dos últimos años. De todas maneras en la década este tipo de salario indirecto así medido, más

el salario directo docente íntimamente vinculado a él, no sufrieron el estancamiento salarial general. De hecho, para 1967, el salario nominal docente (en su unidad básica) era un 7% mayor que el salario medio, un 10% menor que el público<sup>77</sup> y un 22% mayor que el privado<sup>78</sup>. En cierta medida podría afirmarse que la evolución del gasto por alumno (al menos para primaria) atemperó el estancamiento del salario directo.

- f) Sin embargo, la evolución del gasto en estos sectores de la educación en el total del gasto público creció ante gastos totales crecientes en virtud de la evolución de las remuneraciones. De la misma forma podría interpretarse la participación en el PBI, que indicaría que parte del esfuerzo productivo del país es redistribuido al conjunto de la población tras los gastos en el sistema educativo, sin dejar de lado el hecho de que el incremento de la participación de estos gastos se dio también por el estancamiento del PBI propio de estos años.

En su conjunto, el período se nos presenta sumamente contradictorio, donde hubo cierta redistribución de la riqueza y por tanto una evolución positiva de este tipo de salario indirecto, pero a su vez altamente determinada por uno de los componentes del gasto (las remuneraciones) que si bien incidieron positivamente en los niveles de enseñanza, no fueron suficientes ante una capacidad edilicia e infraestructural sobrepasada por la masividad que el sector adquiere.

---

<sup>77</sup> Lo que sugiere que a partir del 3er. grado escalafonario, para el primer ciclo, efectivo ya superaba al público en un 2%. El grado 4 en un 6%, el 5 en un 10%, 6 en un 14% y el grado 7 en un 18%.

<sup>78</sup> Fuente: INE

### III.- LA ENSEÑANZA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA COMO SALARIO INDIRECTO EN EL URUGUAY. PERÍODO 1970- 1984.

#### **III.1- Bases del nuevo Modelo Económico Transnacional. Algunos elementos generales.**

La ampliación de las formas de concentración de las empresas se constituyó en un fenómeno expansivo cuantitativamente distinto. Dicho fenómeno profundizó y a la vez resultó impulsado por la reestructuración productiva basada en el nuevo ímpetu científico- técnico. Este proceso se sugiere como antecedente inmediato de la llamada globalización, etapa de transnacionalización económica que constituye el marco más general en el cual se inscribe este y el próximo período a estudiar. Hacia fines de este período (y principios del próximo) los tiempos de la guerra fría<sup>79</sup> comienzan a terminarse ante el avance del capitalismo planetario y la posterior caída del bloque socialista.

Lo expuesto implicaría cambios en los modelos de funcionamiento latinoamericanos asociados a su reinserción internacional y con ello la búsqueda de formas distintas de integración. El CAUCE (acuerdo bilateral con Argentina, 1974) y el PEC (acuerdo bilateral con Brasil, 1975), podrían inscribirse dentro de aquellos nuevos rumbos y en un proceso de integración regional que comenzó a desarrollarse bajo características distintas. Más, el reajuste estructural del Uruguay y la región tuvo que darse bajo formas políticas de mandato dictatorial. Se forjaron así las condiciones internas para los cambios. Reacomodo en las formas de acumulación y modos de regulación inducidos desde afuera, pero con estructuras económicas, políticas y sociales internas que así lo permitieron. En tal entorno, la afluencia de capitales hacia América Latina fue otra de las características de la década de los 70'. Tales reajustes impulsaron cambios sustanciales en los sistemas educativos públicos primario y medio, unidos por un lado al rol que debieron cumplir los estados nacionales y la disminución de gastos sociales que ello implicó y por el otro lado, a su propia adecuación a la nueva etapa.

En conclusión, se trataría de un patrón mundial que toma cuerpo y, como escribiera Quartino, "*Denota cambios de tipo estructural, no solo económico, sino social, político, ideológico, cultural, en suma históricos*"<sup>80</sup>, caracterizado en general por mayores grados cualitativos de concentración, centralización y desarrollo de la transnacionalización del capital, inmerso en nuevas contradicciones devenidas de la propia desigualdad de su desarrollo, y por tanto procesos de exclusión y empobrecimiento paralelo a escala mundial, pero también regional y nacional.

Nuestra periodización tomó para esta etapa como base fundamentalmente los ciclos del gasto público en educación primaria y media pública. Este elemento se muestra de cierta manera desfasado con los ciclos económicos del PBI o incluso con los

<sup>79</sup> La guerra y el avance tecnológico también parecen haber ido de la mano en esta oportunidad, como ejemplo un planteo de Chomsky...*La guerra de las galaxias fue vendida al público como "defensa"- y a la comunidad empresarial como un subsidio público para tecnología avanzada. Si se hubiera permitido que las fuerzas del mercado funcionaran, hoy no habría una industria de acero automovilístico estadounidense...* " pág. 30, en Chomsky, N.; Dieterich, H.; 1997.

<sup>80</sup> Quartino, J., 2000, pág.132

ciclos políticos. De allí la necesidad de dividir el período para el tratamiento del desarrollo del país que le dio base a los cambios en el sistema educativo. El primer subperíodo, en los términos generales que señalamos, se presentará como continuación de la etapa anterior. En concreto se trata de los años 1970-72. El segundo subperíodo, marcaría el inicio de una nueva etapa e incluye los años transcurridos entre 1973 y 1984, época dictatorial.

### Subperíodo 1970- 1972.

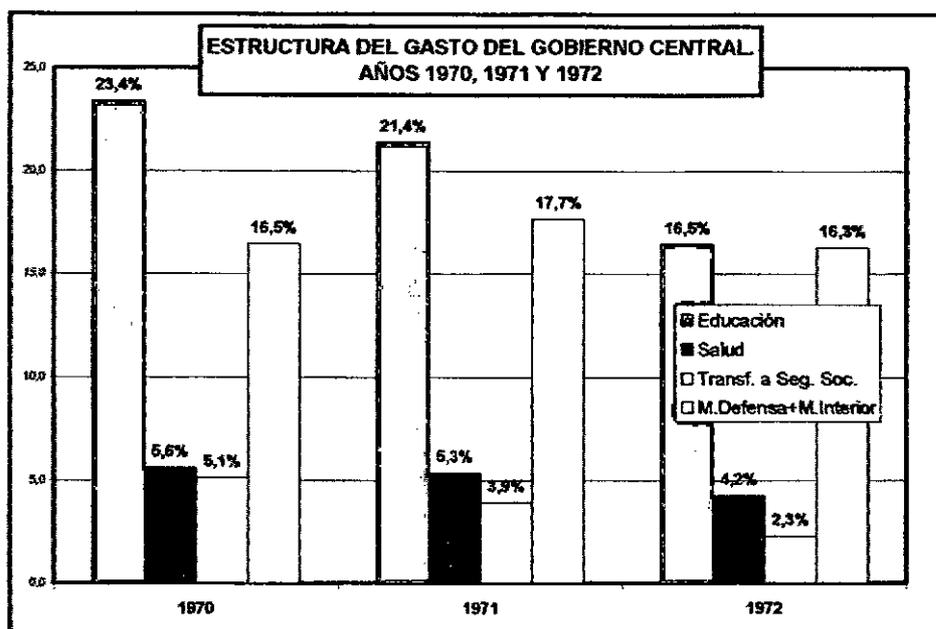
La continuidad del estancamiento productivo con la consecuente caída del nivel de actividad, niveles de desocupación en ascenso y deterioro de los niveles de calidad de vida de vastos sectores de la población, resultaron en tres años de ascendente conflictividad. Las condiciones de estancamiento, fundamentalmente en los dos sectores básicos de la producción, se convertirían en base de desequilibrios. Hacia fines de 1971 se presentó la primera crisis de pagos de endeudamiento externo (en lo fundamental manifiesta en atraso de pagos a proveedores) de los 40 años que abarca este estudio en su conjunto. Se trató de un proceso de devaluaciones sucesivas, empuje inflacionario, disminución del salario real en 17% en 1972, caída de reservas, espiral de endeudamiento y quiebra de instituciones bancarias<sup>81</sup>.

El deterioro de los niveles de calidad de vida, no solo se expresó en términos salariales directos, sino también indirectos. Ante un nuevo incremento de los gastos del gobierno central en un 5% entre 1970 y 1971, y una disminución del 10% hacia el 72', los gastos sociales del gobierno central (educación + salud + transferencias a la seg. soc.) cayeron en un 5% entre el 70' y el 71' y en un 39% entre 1970 y 1972. Entre 1970 y 1971 el gasto educativo bajó en un 3%, las transferencias a la seguridad social en un 19% y los gastos en salud pública se incrementaron en un 1%. Entre 1970 y 1972 el gasto educativo cayó en un 37%, las transferencias a la seguridad social en un 60% y los gastos en salud pública en un 32%. Sin embargo los gastos en los ministerios de defensa e interior incrementaron su participación en el gasto total hacia 1971, manteniendo 1972 similar participación que 1970. Entre tanto el PBI caía en un 1% hacia 1971 y un 4% entre el 70' y el 72'.

---

<sup>81</sup> Ver Astori, D., Instituto de Economía "El Uruguay del siglo XX. La Economía", capítulo "Estancamiento, desequilibrio y ruptura. 1955-1972". EBO, Montevideo 2001.

GRÁFICO 8.



Fuente: Anexo, cuadro XIV.

La centralización del poder estatal y muy particularmente en el poder ejecutivo, como proceso agudizado desde 1968 y tras reforma constitucional, concentró las decisiones de política económica basadas en hegemonías de grupos de poder, en una sociedad por demás fragmentada. Sería todo ello preludio del golpe militar de 1973.

Las contradicciones manifiestas en el país trajeron consigo una peculiar contienda electoral con la alianza de las fuerzas de izquierda y creación del Frente Amplio, así como el crecimiento del Wilsonismo dentro del Partido Blanco. Dos modelos de país se enfrentaron y con múltiples contradicciones incluso a la interna de cada uno. Podrían sintetizarse por un lado en el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado a fines de 1972 por el equipo económico de la lista 15 del Partido Colorado, liderada en aquel entonces por el hoy presidente Jorge Batlle y aprobada por el Poder Ejecutivo en abril 1973. Sin embargo los nuevos términos de política educativa se habían establecido antes (Ley General de Educación, N°14101, 1973), y en los marcos conceptuales del Plan Nacional de Desarrollo, de allí que el sistema en cuestión no fuera ampliamente incluido en ese Plan. Por otro lado confrontaban las alternativas del primer programa de la coalición de izquierda Frente Amplio<sup>82</sup> y la propuesta desarrollista del sector

<sup>82</sup> Ver Frente Amplio "Bases Programáticas" Montevideo 17 de febrero de 1971 y "30 medidas de Gobierno" Montevideo 26 de agosto de 1971. Cito a manera de ejemplo y síntesis del Punto I de "30 primeras medidas de Gobierno": *Las bases programáticas señalan cuatro medidas fundamentales a adoptar, como pilares del proceso transformador:*

- a) *Reforma Agraria;*
  - b) *Nacionalización de la Banca;*
  - c) *Nacionalización de los principales rubros de comercio exterior;*
  - d) *Enérgica acción industrial del Estado, incluyendo la nacionalización de la industria frigorífica.*
- El tema de la Educación estuvo presente. Cito de "Bases Programáticas", punto "IV) Política social y educativa": *13) Reforma democrática de la enseñanza que eleve su contenido humanista, científico y técnico, y responda a las necesidades que imponen las transformaciones económicas, sociales y políticas postuladas en este programa....Erradicación de toda forma de penetración imperialista en la*

mayoritario del partido nacional ("Nuestro compromiso con Ud." W. Ferreira Aldunate).

### Subperíodo 1973- 1984.

En junio de 1973 se produce el golpe militar. La instrumentación de la política económica, delineada en el Plan de Desarrollo Nacional<sup>83</sup>, no hubiera podido ser sin la desestructuración de las organizaciones sindicales y sociales en general, así como parlamentaria, limitándose bruscamente la posibilidad de oposición y diversidad de opciones. La dictadura establecería un sistema de poder sin restricciones. Los cuatro ejes del nuevo modelo: apertura, liberalización, estabilización, cambio de rol del estado.

La ley de inversiones extranjeras y la de intermediación financiera de 1974 facilitaron el ingreso de capitales estableciendo su libre movilidad. La libre convertibilidad de la moneda y el abandono del curso forzoso de la moneda nacional, los aumentos sucesivos de los topes de las tasas de interés hasta su liberalización; fueron todos instrumentos enmarcados en el proceso de apertura financiera. La apertura comercial inducida por los "subsidios" o reintegros a los exportadores, créditos blandos, exoneraciones fiscales para el sector y los acuerdos regionales de comercio, a lo que se agregó la rebaja de aportes patronales y la caída del salario real como forma directa de transferencia de ingresos. La ley de Promoción Industrial N° 14.178 de 1974 estableció un régimen especial de incentivos, en lo fundamental a la exportación, de acuerdo a las pautas establecidas en el cónclave de San Miguel<sup>84</sup>. Es así como Notaro expuso *...El aumento de la competitividad de las exportaciones no tradicionales se logró desplegando todo el arsenal de instrumentos de política económica. En una breve reseña de los elementos específicos del período, el nivel de tipo de cambio efectivo, la reducción del costo de la mano de obra, los convenios comerciales con Argentina y Brasil, los reintegros y exoneraciones tributarias, el crédito con costo real negativo, las relaciones de precios, los estímulos de la Ley de Promoción Industrial y el Plan de*

---

*misma....Salvaguarda y extensión de la autonomía de los entes de enseñanza y coordinación del proceso educativo. Representación directa y mayoritaria de los docentes en los Consejos Directivos de Enseñanza Primaria, Secundaria, Universidad del Trabajo y Educación Física. Pago inmediato de las deudas del Estado y adecuada atención a las necesidades presupuestarias de la educación..."*

<sup>83</sup> El diagnóstico del plan mencionado exponía la existencia de la escasa dimensión del mercado interno relacionándolo al tipo de crecimiento poblacional y a una insuficiente dotación de recursos que trababa las posibilidades de alcanzar escalas mínimas de producción. El Estado aparece allí como causal de la "ineficiente" asignación de recursos, tras la protección a la producción para el mercado interno, modificando la relación de precios en perjuicio de la exportación. Políticas cambiarias mediante que por demás- y en opinión de los autores del documento- habrían desestimulado el ahorro y la inversión propiciando la fuga de capitales. Estableció que el proceso inflacionario se debía al comportamiento de los salarios reales, los déficit públicos (con gran peso del gasto social) y el exceso de créditos de la banca oficial. El diagnóstico, por tanto y a manera de síntesis, visualizó una economía cerrada y con gran peso estatal. De allí que los cuatro ejes del nuevo modelo se relacionaran con la búsqueda de la estabilización, la apertura y la liberalización económica, todo lo que implicaba profundas transformaciones en el papel del Estado. Lógicamente, lo expuesto afectaría la distribución de la riqueza no solo en términos directos, sino también indirectos.

<sup>84</sup> Ver OPP, octubre de 1973: franquicias y exoneraciones fiscales, asistencia crediticia, eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias de bienes de capital y materias primas, declaración de "interés nacional"

*Pesca*<sup>85</sup>. Por otro lado, la sucesión en los descensos de recargos a la importación, el proceso minidevaluatorio (atraso cambiario) y el incremento de créditos, se constituyeron en un verdadero estímulo a la importación.

La inversión pública fue también básica para el crecimiento, apuntando al fortalecimiento de la infraestructura. Conjuntamente se dieron los primeros pasos del futuro proceso de privatizaciones tras el cambio de la estructura industrial del complejo productor de carne clausurando establecimientos públicos y transfiriendo cuotas al sector privado<sup>86</sup>.

Los sectores más dinámicos fueron los servicios (en particular el financiero), la industria y en menor medida el agro (en rubros intensivos) permanecieron mostrando sus continuados síntomas de estancamiento. La expansión de la industria hacia el mercado externo se basó en las derivadas de cadenas de base primaria (arroz, cebada, pesca, lácteos) y hacia el mercado interno la industria de la construcción con fuerte peso del sector público.

El período mostró continuados saldos negativos de comercio exterior a pesar del incremento de las exportaciones. Fue el ingreso de capital que financió las importaciones y la inversión, en fin el crecimiento del PBI y el incremento de las reservas internacionales. Con nueva deuda (y nuevas Cartas de Intención) se superó la crisis inicial de pagos externos. Así pues se fortaleció la capacidad de acumulación del sistema financiero por mayor captación externa e interna de excedentes.

Los grupos de poder económico se readecuaron. Notaro diría que ... *Los cambios en el Estado y en la economía derivaron en el ascendente protagonismo de un nuevo actor social. Hasta principios de la década del setenta se identificaban tres actores principales aunque no únicos, los ganaderos, los industriales y los asalariados urbanos. Al final del período podemos hablar de un cuarto socio, el capital financiero. Tiene sus bases en las instituciones de intermediación financiera y articula también a los acreedores externos y los propietarios de depósitos bancarios, residentes en el país o en el exterior*<sup>87</sup>.

Una vez cumplidos primeros objetivos del plan económico nacional de desarrollo, se puso especial énfasis en el logro de la estabilización monetaria constituyendo ello, uno de los principales objetivos del segundo plan nacional de desarrollo (cónclave de Solís, diciembre 1977). De igual forma se haría hincapié en lograr estabilidad fiscal. Es entonces que entre 1979 y 1980 se realizaron importantes esfuerzos en tal sentido, siendo ellos los únicos años dictatoriales con equilibrio o cierto superávit fiscal.

Las finanzas públicas, acorde al modelo, cambiaron la estructura de ingresos (IVA, IMESI, instauración y fortalecimiento de impuestos indirectos al consumo) y el destino de los gastos. De la misma forma cambiaron las pautas de funcionamiento y

---

<sup>85</sup> Notaro, J. "La Batalla que ganó la economía. 1972- 1984" en Instituto de Economía "El Uruguay del siglo XX. La Economía", EBO, Montevideo 2001, pág. 100-101.

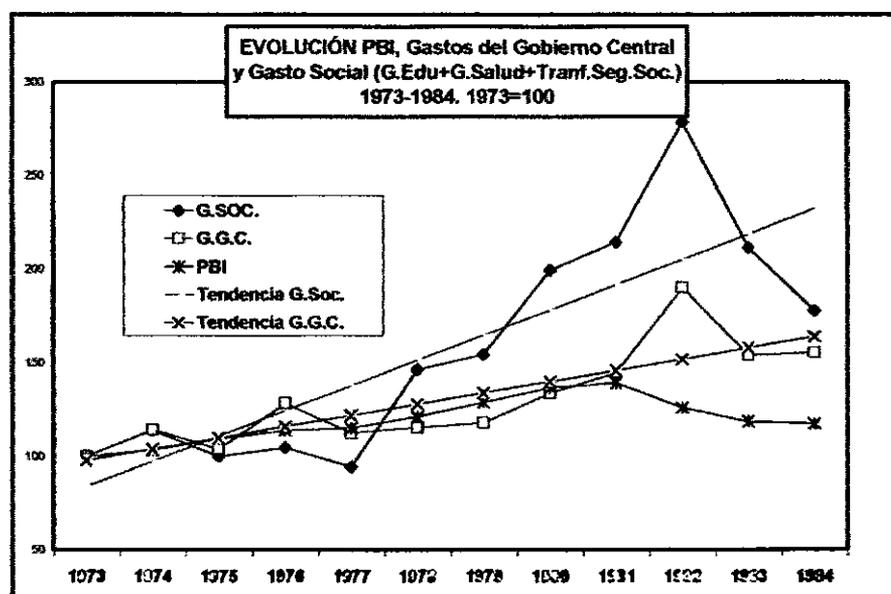
<sup>86</sup> Se agregaron en tales términos la privatización de AMDET (transporte municipal en Montevideo) y del establecimiento agroindustrial de Joanicó de ANCAP.

<sup>87</sup> Notaro, J. "La batalla que ganó la economía 1972-1984" en Instituto de Economía "El Uruguay del siglo XX. La Economía" EBO, Montevideo, 2001, pág. 95-96.

gestión de las empresas públicas y otras instituciones estatales<sup>88</sup>.

El gráfico 9, señala el comportamiento de los gastos del gobierno central totales y sociales, así como la evolución del PBI. Los llamados gastos sociales mantienen una tendencia creciente mayor incluso que la del gasto total, acrecentando su participación en el producto como lo muestra el cuadro 15.

GRÁFICO 9.



Fuente: Anexo cuadro I, XIV

CUADRO 15

PARTICIPACIÓN GASTOS SOCIALES (Edu.+Salud P.+Transf.S.S.) EN PBI	
ANOS	G.SOC./PBI
1973	4,3
1974	4,8
1975	4,0
1976	4,0
1977	3,6
1978	5,2
1979	5,2
1980	6,3
1981	6,7
1982	9,6
1983	7,7
1984	6,6

Fuente: Anexo cuadros I y XIV

Sin embargo, ello no fue sinónimo de mejoras en el salario indirecto. El cuadro 16 muestra la caída de la participación del gasto en salud y educación pública, ante un rápido crecimiento de las transferencias a la seguridad social, relacionada al acto 9 que

<sup>88</sup> Ver Rocca, J.; 2002.

uniría diversas cajas previsionales y que en la práctica agravara la situación deficitaria del sistema, fenómeno que se relaciona además con la continuada baja de los aportes patronales y las típicas evasiones en ascenso. El cuadro 16 confirma la reestructura del gasto dado el peso de los ministerios de defensa e interior y la acrecentada participación del pago por intereses de deuda.

CUADRO 16

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL ESTRUCTURA EN %					
AÑOS	EDUCACIÓN (ANEP+Univ.)	SALUD PÚBLICA	TRANSF. A LA SEG. SOCIAL	DEFENSA+ INTERIOR	INTERESES DEUDA PÚBLICA
1973	17,2	7,9	3,2	27,7	3,3
1974	16,4	7,8	4,0	28,2	3,5
1975	16,1	6,5	4,6	29,6	5,5
1976	14,1	6,0	3,0	23,2	8,0
1977	15,0	6,0	2,8	23,7	4,4
1978	14,7	5,7	15,5	25,1	6,5
1979	14,9	6,2	16,1	28,3	5,0
1980	13,7	4,9	23,7	26,2	2,5
1981	13,5	4,9	23,4	27,3	2,2
1982	10,2	3,3	28,0	20,1	2,9
1983	10,1	3,6	25,2	20,8	6,7
1984	8,9	3,6	19,9	19,1	10,5

Fuente: Anexo cuadro XIV

Fueron 1979 y 1980 los años finales de crecimiento, mostrando los mejores ritmos del período, para luego caer hacia 1981. Fueron años de incremento de apertura y por tanto de vulnerabilidad externa ante una región sumida en similares modelos financiados desde afuera, proceso de endeudamiento externo que también en el país mostró sus límites con la crisis de pagos que fue gestándose. Por otra parte la distribución de la carga impositiva, la caída de los salarios en todo el período precedente y el impulso al sector financiero, dieron empuje a un ascendente endeudamiento interno del consumo por demás crecientemente importado, que se sumaría al endeudamiento de los sectores productivos. En tal situación, la disminución de las reservas del BCU condujeron al abandono de la "tablita", constituyéndose en un hecho procíclico. La crisis de pagos también resultó interna y por tanto el sector financiero vio comprometida no solo su rentabilidad, sino su propia existencia. Según Rocca *...la concentración del ingreso y la mayor acumulación financiera no generaron, a la larga un mayor nivel de ahorro del sector privado. Por el contrario, la propensión a ahorrar privada, tendió a decrecer*<sup>89</sup>. A partir de 1982 el producto decreció y hasta 1984 se acumuló una caída de casi un 17% .

El período 1973- 1984 se caracterizó, entonces, por el crecimiento del PBI, caída del salario real, descenso de la calidad de vida de los trabajadores con cambios de forma

<sup>89</sup> Rocca, J., 1986, página 22.

esenciales en la producción, apropiación y utilización del excedente, fenómenos que marcaron diferencias con las formas de funcionamiento económico anteriores<sup>90</sup>. El incremento de la competitividad internacional por demás se articuló con la caída de los costos laborales internos, no solo medidos en términos de salario directo, sino por aumento de los niveles de desempleo y reducción de los gastos sociales<sup>91</sup>. El PBI creció conjuntamente con el endeudamiento externo, vinculados a la evolución de los llamados déficit gemelos<sup>92</sup>.

### III. 2 La Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnica en el período 1970-84.

#### La Descripción.

La evolución de la cobertura no ajustada en primaria mostró caída y posterior estancamiento, para volver a disminuir hacia los tres últimos años del período, con comportamiento similar en la enseñanza pública y privada.

CUADRO 17.

Matrícula (en miles) Pública y Privada. primaria. Cobertura No Ajustada							
Anos	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Prim.	pobl. 5-14 años
1970	288	56	66	13	354	68	518
1971	282	54	80	15	362	70	518
1972	274	53	79	15	353	69	516
1973	279	54	76	15	355	69	513
1974	272	53	58	11	330	65	510
1975	267	53	56	11	323	64	508
1976	270	53	52	10	322	64	507
1977	270	53	52	10	322	64	505
1978	271	54	52	10	323	64	505
1979	275	54	50	10	325	64	505
1980	284	56	47	9	331	65	508
1981	283	55	49	10	332	65	514
1982	288	55	40	8	328	63	522
1983	298	56	27	5	325	61	531
1984	300	56	23	4	323	60	539

Fuente: INE, MEC, Bertola- Bertoni, 2000; Corbo y otros 1989.

Sin embargo, el hecho de tomar la cobertura ajustada indica la prevalencia de niveles de repetición, así como la caída del indicador. En este caso y dando continuidad a la serie desde el período anterior, para el caso de primaria, tomaremos aquella cobertura ajustada con la población entre los 6 y 11 años de edad, pues hacia el final de la década de los 70', la cobertura preescolar aún se limitaba tan solo al 11% de la matrícula, aunque reconocemos el avance en dicha cobertura, que en 1966 representaba solamente el 3% de la matrícula.

<sup>90</sup> Ver Rocca, J.; 2002.

<sup>91</sup> Ver Davrieux, H.; 1991, pág. 13 y 16.

<sup>92</sup> Se entiende por déficit gemelos a la conjunción de déficit fiscales y déficit comerciales.

CUADRO 18.

Matricula (en miles) Publica y Privada. Primaria. Cobertura Ajustada							
Años	Publica	Cob. Publica	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Prim.	pobl.6-11 años
1970	288	91	66	21	354	112	316
1971	282	90	80	25	362	115	315
1972	274	88	79	25	353	113	312
1973	279	91	76	25	355	115	308
1974	272	89	58	19	330	109	304
1975	267	88	56	19	323	107	302
1976	270	89	52	17	322	106	303
1977	270	89	52	17	322	106	303
1978	271	89	52	17	323	106	305
1979	275	90	50	16	325	106	307
1980	284	92	47	15	331	107	310
1981	283	90	49	16	332	106	314
1982	288	90	40	13	328	103	320
1983	298	91	27	8	325	100	326
1984	300	91	23	7	323	98	330

Fuente: Idem. Anterior

La repetición y la extraedad continúan siendo indicadores, que aún bajando en el período, mostrarían el deterioro del subsistema. La causa de su disminución podría estar ligada a la conocida caída de los niveles de exigencia en la enseñanza en tiempos de dictadura, o al incremento de la deserción<sup>93</sup>.

Por otro lado, el predominio de la enseñanza pública sobre la privada para este subsistema, mantiene la relación del período anterior, decayendo en los años 1971 y 1972 hecho en el cual pudo haber tenido influencia la conflictividad social creciente. El crecimiento de la cobertura pública en relación a la privada hacia el final del período podría encontrar explicación por el cambio en las condiciones socioeconómicas y de empobrecimiento progresivo de gran parte de la población.

<sup>93</sup> Si bien no se puede contabilizar los índices de deserción, diversos trabajos aluden al tema (por ejemplo Traversoni, A; Piotti, D. ; 1984)

CUADRO 19.

RELACIÓN ENTRE COBERTURA PÚBLICA Y COBERTURA TOTAL. PRIMARIA	
ANOS	% C.PUBLICA/C.TOTAL
1970	81,3
1971	77,8
1972	77,5
1973	78,6
1974	82,3
1975	82,6
1976	83,7
1977	83,8
1978	83,8
1979	84,6
1980	85,7
1981	85,2
1982	87,8
1983	91,7
1984	92,9

Fuente: Idem. Anterior

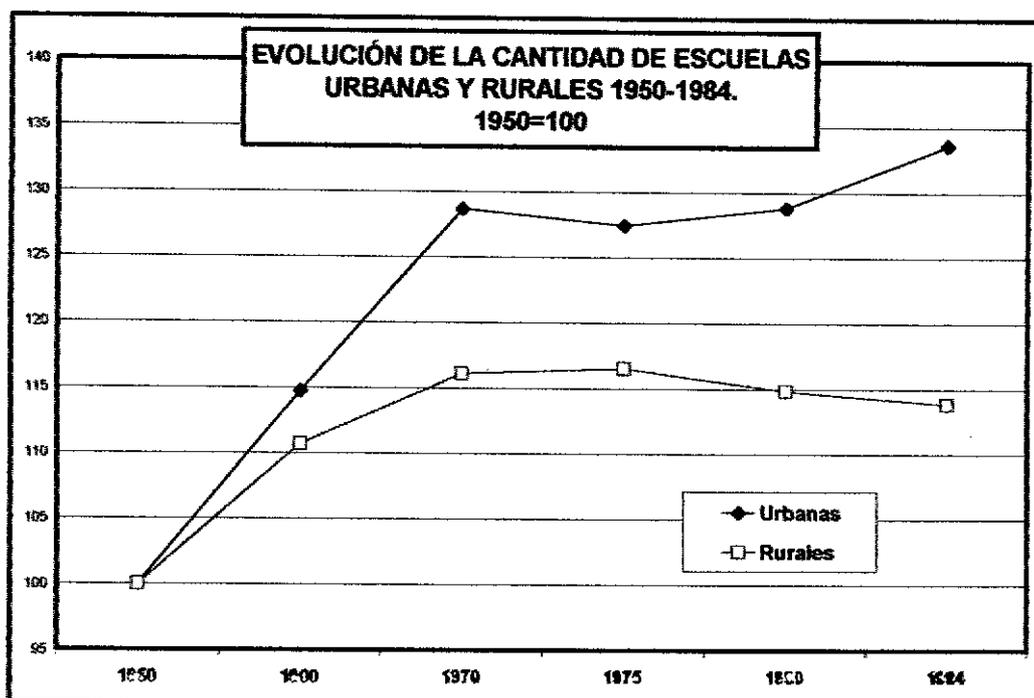
Entre 1950 y 1960 la matrícula rural pública (1° a 6° año) había crecido en un 3.7%, aunque su participación en el total de la matrícula primaria pública cayó en 15% (de 26% a 22%). Ya entre 1960 y 1970 esta matrícula cayó en términos absolutos en un 1,7%, cayendo en un 14% su participación en el total. Entre 1970 y 1980 el proceso se acelera pues tal indicador cayó en un 23,7% en cantidades absolutas, mientras que su peso bajaba en un 16%. Desde 1980 a 1985 la matrícula rural cae otro 12% más y redujo en un 19% su peso en el total de la matrícula. Por tanto mientras que entre 1950 y 1970 la matrícula rural creció en un 1.8% y su participación en el total de alumnos de primaria cayó en un 26%; entre 1970 y 1985 cayó en un 33% y su peso en el total decreció en un 35%. Este fenómeno se podría relacionar al proceso de urbanización poblacional, pero a partir de los 70' al desestímulo a los establecimientos educativos rurales, en un nuevo esquema educacional que en algunos aspectos, como este relacionados a la "eficiencia" económica del gasto educativo, seguirán prevaleciendo más adelante con las reformas de la década de los 90', cosa que se abordará para el próximo capítulo.<sup>94</sup>

El siguiente gráfico muestra la evolución del número de escuelas primarias urbanas y rurales, indicador de la inexistencia de importantes inversiones, pues se mantiene estancado, destacándose el mayor deterioro en el ámbito rural: si para 1964 el promedio de alumnos por escuela era de 123, para 1985 era de 150 (incremento del 22%)<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Ver anexo cuadro IX y X.

<sup>95</sup> Anexo, cuadro XI

GRÁFICO 10.



Fuente: Anexo, cuadro X

Para el caso de la enseñanza media (Secundaria y UTU) permaneció la tendencia creciente de los niveles de cobertura en los 3 primeros años del período, pero con enlentecimiento en sus ritmos. A partir de 1974 y hasta 1976 el crecimiento se torna negativo, volviendo a crecer hacia 1978 y estancándose a partir de allí. La cobertura privada y fundamentalmente en los años 1973, 1974, 1977 y hasta el 1981-82 incrementó su peso, decreciendo luego con la crisis.

CUADRO 20.

Matrículas (en miles) Pública y Privada. Secundaria y UTU. Cobertura No Ajustada.							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Ens. Media	pobl. 10-19 años
1970	145	30	30	6	175	37	478
1971	149	31	30	6	179	37	480
1972	158	32	33	7	191	39	487
1973	152	31	47	10	199	41	491
1974	152	31	47	10	199	40	493
1975	149	30	40	8	189	38	495
1976	150	30	36	7	186	38	495
1977	149	30	50	10	199	40	492
1978	145	30	67	14	212	43	489
1979	142	29	65	13	207	43	486
1980	139	29	65	13	204	42	486
1981	146	30	60	12	206	42	486
1982	158	32	51	10	209	43	488
1983	172	35	38	8	210	43	490
1984	179	36	28	6	207	42	493

Fuente: INE, MEC, Bertola- Bertoni, 2000; Corbo y otros 1989.

CUADRO 21.

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Secundaria y UTU. Cobertura Ajustada.							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Ens. Media	pobl. 12-17 años
1970	145	51	30	11	175	61	285
1971	149	52	30	10	179	62	289
1972	158	53	33	11	191	64	298
1973	152	51	47	16	199	67	296
1974	152	51	47	16	199	67	299
1975	149	50	40	13	189	63	301
1976	150	50	36	12	186	62	300
1977	149	50	50	17	219	73	299
1978	145	50	67	23	212	73	292
1979	142	49	65	22	207	72	289
1980	139	48	65	22	204	70	290
1981	146	51	60	21	206	72	288
1982	158	55	51	18	209	73	288
1983	172	59	38	13	210	72	290
1984	179	62	28	10	207	71	291

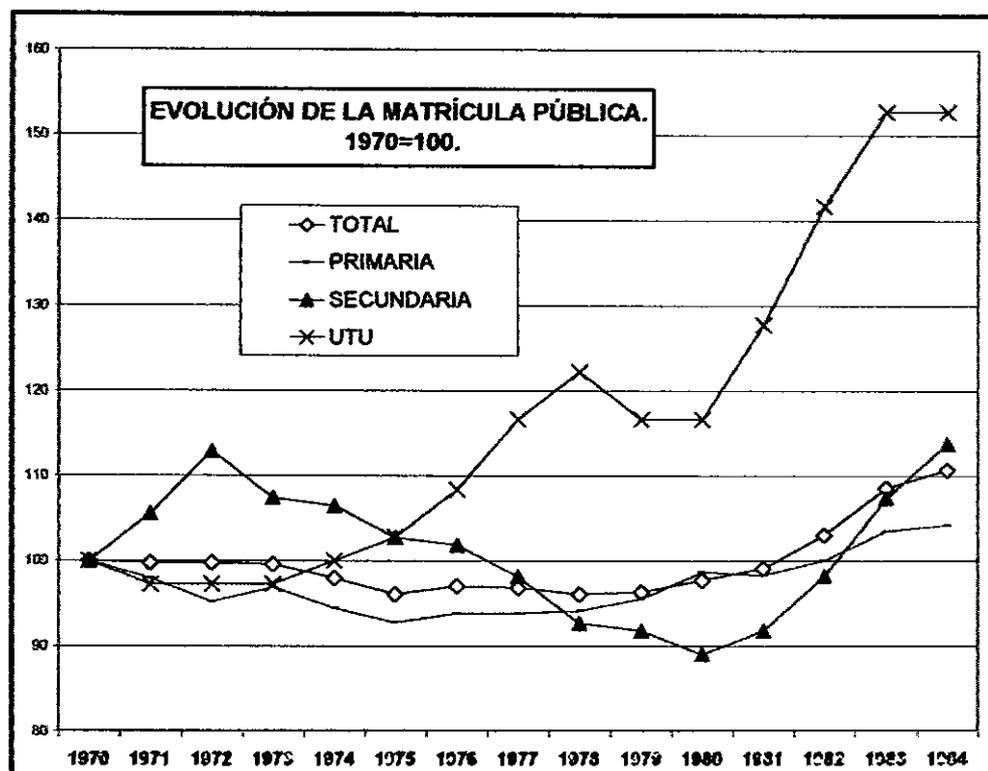
Fuente: INE, MEC, Berda- Bertoni, 2000; Corbo y otros 1989.

La evolución de la matrícula en los niveles medios, muestra caída en Enseñanza Secundaria consecutivamente desde 1973 y hasta 1980, recuperándose luego sin llegar a alcanzar los niveles iniciales del período. Hubo, sin embargo, un crecimiento de la matrícula en UTU a partir de 1974, más acelerado fundamentalmente hacia el final del período. La disminución de la matrícula en el total del sistema público y privado hasta 1978/79, tendría relación con la disminución de la matrícula en el nivel primario, y como reflejo desfasado en el tiempo hacia el nivel medio, fundamentalmente secundaria. Así mismo, el fenómeno de decrecimiento de la matrícula secundaria en esos años e incluso de crecimiento de la técnica, podría estar también vinculado al desarrollo del mercado de trabajo, observándose que la disminución salarial provocó la incorporación de mano de obra más joven (no solo femenina) intentando mantener la calidad de vida familiar anterior. La UTU prepara más rápidamente para el mercado laboral pudiendo ser esa la causa de presentar tendencia contraria a secundaria<sup>96</sup>. Lo indicado se reafirmaría con el comportamiento creciente de la matrícula en la enseñanza media a partir del comienzo y desarrollo de la crisis de los 80' y la consecuente alza de la desocupación que conduciría a esta población joven a retomar estudios. Sin embargo otra hipótesis también podría justificar la caída de la cobertura educativa para la enseñanza media hasta fines de los 70': aumento y encarecimiento de materiales y vestimenta (uniformes) obligatorios para el estudiante. Cabe mencionar la Reforma 1976 que estableció el ciclo básico único para los niveles medios, hecho que pudo haber impactado en el crecimiento de la UTU frente a Secundaria. Más si el informe CIDE detectó una deserción en los años 60' para la UTU del 30%, hacia fines de los 70' y principio de los 80' se calcularía en un 40%<sup>97</sup>.

<sup>96</sup>Ver: Longhi, A. y Stolovich, L.; 1996.

<sup>97</sup> Traversoni, A.; Piotti, D.; 1984, pág. 81.

GRÁFICO 11.



Fuente: Anexo, cuadro N°VII

CUADRO 22.

MATRÍCULA (en miles). Enseñanza Media UTU+Secundaria pública					
AÑOS	SECUNDARIA	% EN TOTAL MEDIA	UTU	% EN TOTAL MEDIA	TOTAL MEDIA
1970	109	75,2	36	24,8	145
1971	115	76,7	35	23,3	150
1972	123	77,8	35	22,2	158
1973	117	77,0	35	23,0	152
1974	116	76,3	36	23,7	152
1975	112	75,2	37	24,8	149
1976	111	74,0	39	26,0	150
1977	107	71,8	42	28,2	149
1978	101	69,7	44	30,3	145
1979	100	70,4	42	29,6	142
1980	97	69,8	42	30,2	139
1981	100	68,5	46	31,5	146
1982	107	67,7	51	32,3	158
1983	117	68,0	55	32,0	172
1984	124	69,3	55	30,7	179

Fuente: Anexo, cuadro VII

Sin embargo la evolución de la matrícula no varió de manera importante la cantidad de alumnos por grupo en secundaria. De acuerdo al informe de la CIDE para 1964 promediaban entre 30 y 35 alumnos por grupo, hacia 1985 eran 31,7 (fuente: ANEP)

### Los Gastos.

La participación del gasto en educación como porcentaje del gasto total del gobierno central y como porcentaje del PBI mostró un cambio sustancial. Mientras que en el período anterior 1961/69 la participación promedio del gasto educativo primario y medio en los gastos del gobierno central fue de 18,8% y en el PBI de 2,5%, en el período 1970/84 fue de 11,5% y 1,8% respectivamente. Al mismo tiempo, si la participación del gasto del gobierno central en el PBI para el período 1961/69 había sido promedialmente de 13,3%, para el período 1970/84 se elevó al 16,4%.

CUADRO 23.

PORCENTAJE DEL GASTO EN EDUCACION EN EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y EN PBI		
ANOS	GEDU/GGC	GEDU/PBI
1970	18,0	2,6
1971	11,4	1,8
1972	14,4	2,0
1973	13,8	2,1
1974	13,3	2,3
1975	12,9	1,9
1976	11,1	1,9
1977	11,5	1,7
1978	11,2	1,6
1979	11,2	1,6
1980	10,7	1,6
1981	10,6	1,7
1982	8,1	1,9
1983	7,1	1,4
1984	6,8	1,4

Fuente: Anexo, cuadro N° I, III (Nota: No incluye Universidad)

El gasto público en educación primaria y media bajó a una tasa anual acumulativa del 3.6%, siendo la tasa de crecimiento del período negativa en 40.6%. Se trata además de un período que se caracterizó a partir de 1974 por el crecimiento del PBI y muy a pesar del discurso oficial, de los gastos del gobierno central. Ambos elementos indicarían también un cambio de modelo distributivo en términos de educación pública. Disminución del gasto que de acuerdo a sus magnitudes, no se justifica con la caída de la matrícula que ya expresamos. Tampoco podría ser justificado por niveles educativos previamente alcanzados, pues luego del desarrollo de los años precedentes aún quedaban etapas por cumplir.

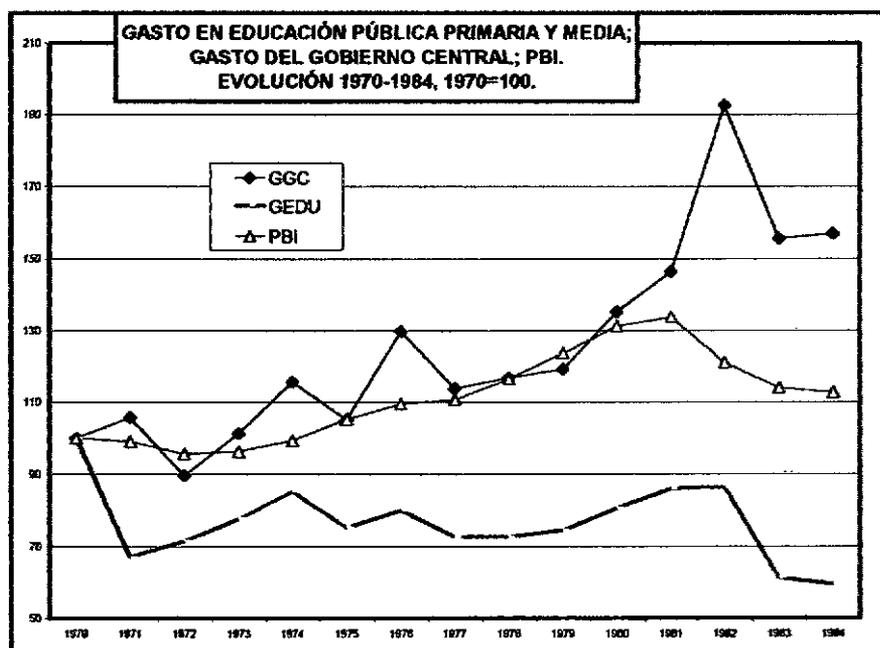
En este período el año preelectoral 1970 mostró tasas negativas de crecimiento en lo que a gasto en educación se refiere. El año electoral 1971, no rompió la tendencia. El otro año marcado en el cuadro 24, año de golpe de estado, finaliza los ciclos electorales y se inscribe en una recuperación del gasto público y en particular de la educación ante la abrupta caída de 1971. De 1974 y hasta 1981 el gasto educativo permanece estancado ante crecimiento del gasto total y el PBI. A partir de 1981 la evolución vuelve a ser negativa con la nueva crisis.

CUADRO 24.

TASAS DE CRECIMIENTO GASTO EN EDUCACIÓN	
ANOS	TASA ANUAL
1970	-6,8
1971	-33,0
1972	6,7
1973	8,6
1974	9,8
1975	-11,7
1976	6,4
1977	-9,2
1978	-0,1
1979	2,5
1980	8,3
1981	6,7
1982	0,6
1983	-29,2
1984	-2,9
Acumul.anual	-3,6
Tasa crec.84/70	-40,6

Fuente: Anexo, cuadro III

GRÁFICO 12.



Fuente: Anexo cuadros N°I y III.

Resulta interesante, observar como a partir de este período lo asignado a gastar presupuestalmente y el compromiso de gasto mantuvieron diferencias importantes. Si bien para el período anterior no logramos establecer ambos criterios por separado con exactitud para la enseñanza primaria y media por un lado y la Universidad por el otro, la comparación igual resulta válida. Los gastos en Primaria, Secundaria y UTU marcaban

la tendencia de acuerdo a su peso en el total de gastos en educación. Para el primer período antes establecido y aún con datos hasta 1967, lo no gastado promedió un 2.5% del total asignado, mientras que en este segundo período resultaría de un 7%, al menos entre los años 1973-1984 en los cuales podemos diferenciar estos dos criterios de gasto dada la información disponible.

CUADRO 25

ANEP+UNIVERSIDAD. Asignación y afectación. Val. Const. 1961				
AÑOS	ASIGN.PRES.	COMPROM.	DIFERENCIA	% DIF./ASIG.P.
1961	441	426	15	3,4
1962	462	451	11	2,3
1963	423	414	10	2,3
1964	404	399	5	1,3
1965	674	667	6	0,9
1966	578	542	37	6,3
1967	694	688	7	1,0

Fuente: Abella, et.al, 1976

CUADRO 26

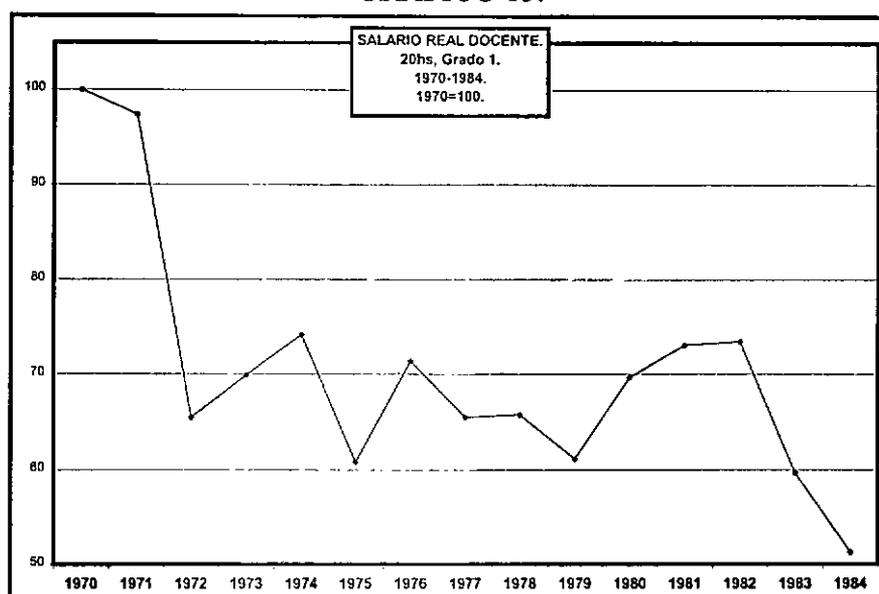
ANEP.DIFERENCIAS ENTRE ASIGNACIÓN Y AFECTACIÓN. Val. Const. 1961				
AÑOS	ASIGN.PRES.	COMPROM.	DIFERENCIA	% DIF./ASIG.P.
1973	416	397	19	4,6
1974	436	436	0	0,0
1975	443	387	56	12,7
1976	452	411	41	9,0
1977	419	373	45	10,9
1978	410	373	37	9,1
1979	415	378	37	8,8
1980	442	414	28	6,2
1981	480	442	38	7,9
1982	464	444	20	4,3
1983	372	352	21	5,6
1984	323	305	18	5,5

Fuente: Abella, et.al., 1995

Las diferencias entre lo asignado para gastar y lo gastado año a año para este segundo período se debió a la caída de los salarios de los trabajadores del sector. Lo acreditado o asignado a gastar presupuestalmente puede no ser gastado o no ejecutarse con mayor facilidad si se designa a gastos de inversión y otros gastos de funcionamiento no salariales.

El gráfico 13 ilustra la abrupta caída salarial de 1972 y el mantenimiento posterior de ese nuevo nivel, para volver a caer hacia 1982. Entre 1970 y 1984 el salario real docente descendió un 48.7%. El gasto en educación relacionado a la matrícula descendió a su vez en cada subsistema durante todo el período. El gasto por alumno educativo primario y medio bajó a una tasa acumulativa anual del 4.3%.

GRÁFICO 13.



Fuente: Anexo, cuadro VI

CUADRO 27

EVOLUCIÓN GASTO POR ALUMNO  
período 1970-84. 1970=100

Años	TOTAL	Primaria	Secundaria	UTU
1970	100	100	100	100
1971	98	s/d	s/d	s/d
1972	66	s/d	s/d	s/d
1973	78	80	74	79
1974	87	89	82	83
1975	78	80	76	68
1976	82	80	77	91
1977	74	73	77	68
1978	74	73	82	63
1979	73	72	76	64
1980	80	81	85	67
1981	84	83	94	67
1982	82	82	89	59
1983	54	50	66	45
1984	52	54	53	39

Fuente: Anexo, cuadros IV y VII  
Nota: Total no incluye gasto en CONAE desde 1974, CODICEN desde 198

La caída mayor del gasto por alumno se observó en la UTU, subsistema donde la matrícula crece más. La estructura interna del gasto se mantuvo prácticamente incambiada con la incorporación de un organismo rector y centralizado, cuyo peso en el gasto total del sistema resultó menor o de escasa importancia en este período.

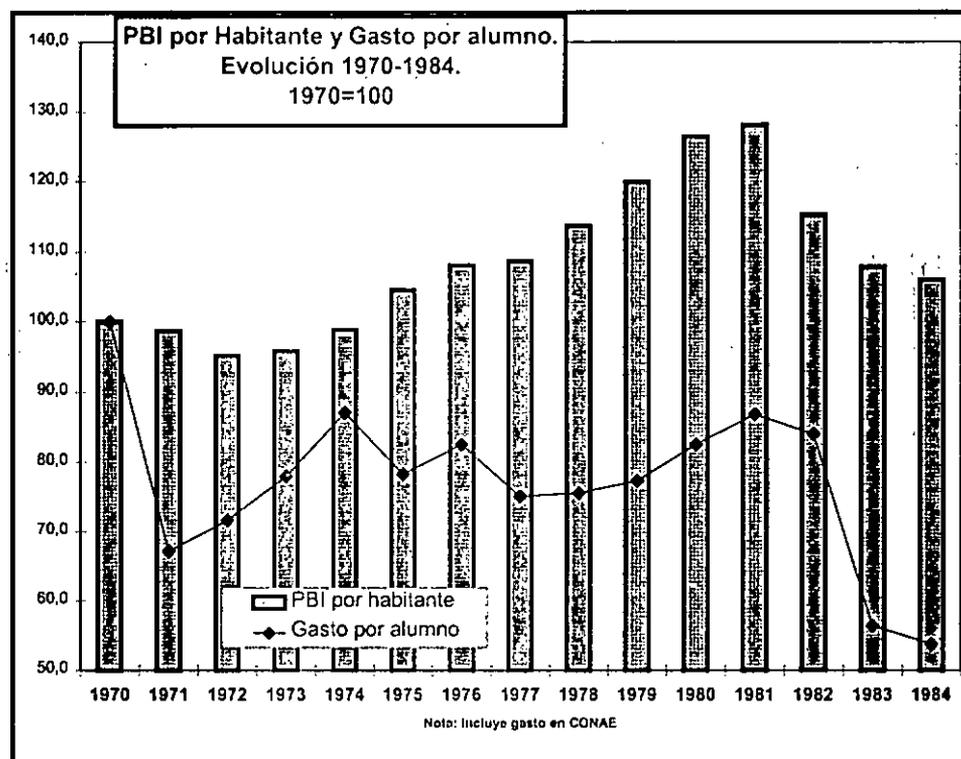
CUADRO 28

ESTRUCTURA DEL GASTO EDUCATIVO POR SUBSISTEMA (%)					
ANOS	CONAE	PRIMARIA	SECUNDARIA	UTU	TOTAL
1970		58,2	25,9	15,9	100
1971		s/n	s/n	s/n	100
1972		s/n	s/n	s/n	100
1973		57,8	26,4	15,8	100
1974	0,5	57,6	26,4	15,5	100
1975	0,7	57,7	26,9	14,8	100
1976	0,8	54,2	25,3	19,7	100
1977	0,8	54,9	26,8	17,5	100
1978	1,6	54,7	26,9	16,8	100
1979	6,1	53,5	24,3	16,1	100
1980	2,7	57,5	24,3	15,5	100
1981	2,7	55,5	26,0	15,9	100
1982	2,8	55,5	26,2	15,5	100
1983	3,5	48,8	29,7	18,0	100
1984	2,9	55,2	26,0	15,9	100

Fuente: Anexo cuadro N°IV

Por tanto la tendencia en la evolución del PBI por habitante y el gasto por alumno, se mostraron contrarias, fenómeno indicativo de las nuevas formas de distribución de la riqueza creada.

GRÁFICO 14



Fuente: Anexo, cuadro N°I, III y VII

La afirmación anterior se refuerza al observar que el gasto en inversión por alumno, también decrece en el período (en un 75%), comprobándose entonces que la caída de gasto por alumno total de este sistema educativo, no solo se produce por el comportamiento salarial directo docente (gasto en remuneraciones), sino también por la caída en gastos de inversión (tasa de crecimiento acumulativa anual -5%)<sup>98</sup>.

### El gasto educativo público primario y medio y el ingreso de los hogares.

En el cuadro 29 se observa como la participación del gasto en educación estudiado tuvo tasas negativas de crecimiento, tanto en el ingreso medio de los hogares capitalinos, como en el quintil más pobre y rico. Para los años transcurridos entre 1973 y 1979 el gasto público en primaria y media disminuyó su aporte en el estrato más pobre, vinculado a la disminución de dicho gasto y en años de ingresos disminuidos para este quintil. El comportamiento en los años 79 y 84 así como del período 1973-1984 (y 1968-84) se sustancia en una caída mayor del gasto educativo que el propio ingreso en los hogares más pobres.

CUADRO 29.

Tasas de crec. ac. anual PARTICIPACIÓN DEL GASTO ANEP/INGRESO HOGARES Montevideo			
AÑOS	Ingreso medio del Hogar con valor locativo	Limite superior del 20% más pobre	Limite inferior del 20% más rico
1973-1979	-4,1	-0,4	-2,8
1979-1984	-3,6	-8,3	-9,6
1973-1984	-3,9	-4,0	-6,0
1968-1984	-3,6	-1,6	-2,8

Fuente: Anexo, cuadro XII

Resultó entonces que si para 1968 el peso del gasto educativo público por hogar en el ingreso medio de los hogares montevideanos fue de un 6,9%, en el quintil más pobre fue de 9,7% y en el más rico de 3,6%; para 1977 dicha participación era del 4,6%, 10,8% y 3,4% respectivamente y para 1984 fue de 3,8%, 7,6% y 2,3%. En tales circunstancias el ingreso medio de estos hogares mostró una tasa de crecimiento acumulativa anual del 0,6% entre 1968 y 1984, mientras que el mismo indicador para los hogares más pobres fue de -1,5%.

### Relación de las variables salario indirecto medido por el gasto por alumno y salario directo del conjunto de los trabajadores.

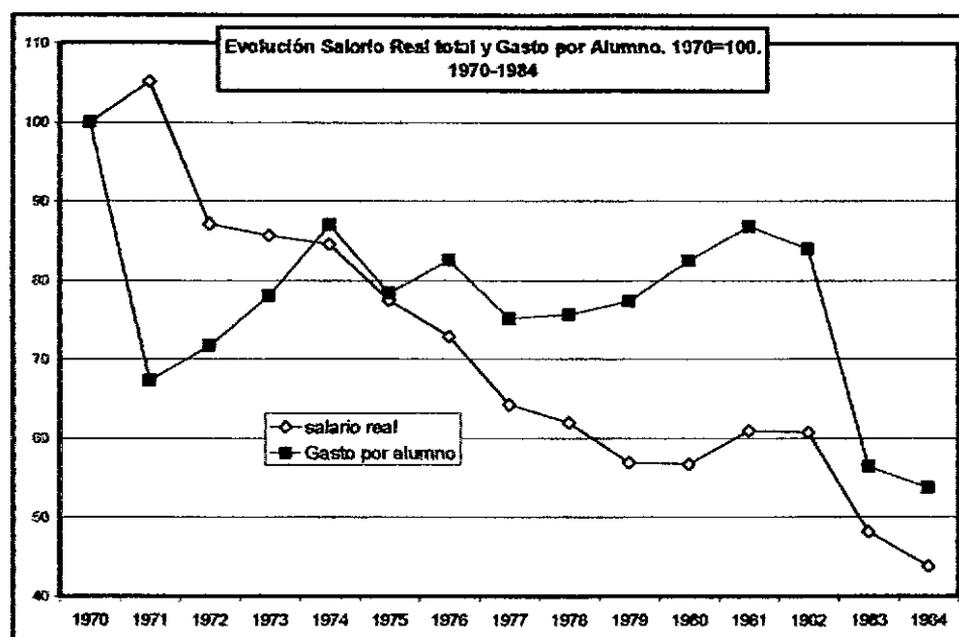
La variable gasto por alumno en este período mostró tendencia descendente en los tre subsistemas, de allí que la comparativa con la evolución del salario real del total de los trabajadores la reseñemos aquí para las tres ramas de conjunto. El gasto por alumno tuvo una tasa de crecimiento acumulativa anual entre 1970 y 1984 negativa de -4,3%. Entre 1970 y 1984 disminuyó en un 46% (más que el propio gasto educativo). El

<sup>98</sup> Anexo, cuadro V y VII

salario real del conjunto de los trabajadores (públicos y privados) del país cayó en un 5,7 a.a.. Entre 1970 y 1984 disminuyó en un 56%.

El gráfico N°15 muestra similar tendencia entre ambas variables, de allí que, y en estos términos, se pueda afirmar que la caída salarial fue más generalizada. Es en este periodo donde comienza a corregirse esta forma salarial con las formas directas.

GRÁFICO 15



Fuente: Anexo cuadros N°II; IV, VII

### Otros cambios institucionales.

Al comenzar el período (12/2/1970) se produce la intervención en Secundaria y UTU. Por decreto parlamentario cesaron las intervenciones un año después (13/6/1971) sustituyéndose por consejos interinos. Se llegaría, a pesar de la dura impugnación y la confrontación social en todo el proceso, a la aprobación de la Ley 14.101 de Educación el 3/1/ 1973, conocida también como ley "Sanguinetti"<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> En su artículo 4° dicha ley estableció los tres niveles de educación general: el preescolar y primario; secundaria básica; y UTU (segunda modalidad), secundaria (segundo ciclo) y magisterial, habilitando cada uno de ellos a estudios terciarios. El artículo 5° decretó la obligatoriedad hasta los tres primeros años de secundaria básica. El artículo 7° previó la creación de un organismo rector para estos tres niveles (Consejo Nacional de Enseñanza, CONAE) y en su artículo 8° cambió las reglas de elección de los desconcentrados, siendo ahora designados por la CONAE. A su vez, el Consejo Nacional de Educación y de acuerdo al art. 15, capítulo IV, ...se compondrá de cinco miembros ... (que) Serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores....(y solo). Dos de los designados, por lo menos, deberán ejercer o haber ejercido la docencia por un lapso no menor de cinco años....El Presidente y Vice-Presidente del Consejo Nacional de Educación..., serán nominados por el Poder Ejecutivo", eliminando así cualquier posibilidad de elección más o menos directa entre los trabajadores docentes del sector, hecho que se reafirma en el capítulo XV, varios decretos ley y otras disposiciones. Se creó a su vez la Comisión Coordinadora de la Educación (Capítulo XII) que intentará la unificación con el nivel terciario de enseñanza, bajo la tutela del Ministerio de Educación y Cultura.

Por demás, la ley en su capítulo VIII, art. 27 especialmente y luego especificando en el 28, 29, 31, entre otros, refería al cumplimiento del “orden”, “la seguridad del Estado”, etc. del personal docente, no docente y educandos, elementos que fueron utilizados para reprimir, permitiéndose únicamente aquellas formas de organización con personería jurídica. Este último hecho, dejaría fuera de actividad legal a FENAPES que no cumplía tal requisito<sup>100</sup>.

A partir del golpe de Estado, la enseñanza fue acusada de infiltración por ideologías ‘foráneas’, marxismo en particular. Se intentaba desarticular a sus sindicatos, reprimiendo a sus cuadros dirigentes. Represión por demás bastante generalizada que promovió la destitución de trabajadores del sector, siendo reemplazadas las autoridades del CONAE designadas en el período constitucional. La intervención de la CONAE se produjo el 4 de febrero de 1975 conformándose por un rector y un Vice-Rector y directores y subdirectores, todos ellos militares. En virtud de lo anterior disminuyó la actividad académica, desapareció la libertad de cátedra y la laicidad, destruyéndose lo que de autonomía aún iba quedando. La siguiente frase del coronel Julio R. Soto, Vice Rector interventor del CONAE, resulta indicativa del accionar ideológico represivo: *...esos profesores no eran más que portadores de la escuela liberal...y como tales, sinceros defensores de un laicismo aberrante....lástima grande que el laicismo que se pregonó a tambor batiente, de esencia liberal, preparó el terreno de la docencia para el cultivo de la acción marxista, con la tramposa prédica de la tan manida libertad de enseñanza...*<sup>101</sup>

La escalada represiva como un proceso ascendente proveniente de la década anterior, para el sector y como reflejo del acontecer nacional, tuvo entonces consecuencias particulares, además de la supresión de la actividad sindical y gremial estudiantil, que pareció ser, hasta cierto punto, motor del avance en los 60'. Fue cambiado también el programa en todos los niveles de asignaturas como historia, filosofía, sociología y educación moral y cívica, incluyéndose los textos. El nuevo plan de estudios 1976 modificaría sustancialmente los contenidos curriculares. Para la enseñanza media estableció un ciclo básico común de 3 años y cambios constantes de programas, más, para secundaria, un bachillerato diversificado<sup>102</sup>. La UTU capacitaría en su nivel superior en 4 cursos que darían pasaje a varias facultades del nivel universitario, acabándose así el carácter terminal que aún mantenían algunas de sus orientaciones, pero con una disminución del 50% en las horas de taller. El proceso se llevó adelante en el sistema educativo de conjunto, pues ya el 28 de octubre de 1973 por decreto 921/927 se había intervenido la Universidad.

La formación de formadores también fue afectada. Se creó el INADO (Instituto Nacional de Docencia) que unificó administrativamente la formación de maestros<sup>103</sup> y

<sup>100</sup> Fue entonces que la Federación Nacional de Profesores se vio obligada a un accionar semi clandestino utilizando la personería jurídica de ADES (su filial en Montevideo).

<sup>101</sup> Soto, J.R. “Proceso de la Educación en el Uruguay” informe, 19 de octubre de 1975, tomado de Traversoni, A. y Piotti, D. Ob.cit. pág. 115.

<sup>102</sup> Opciones del bachillerato diversificado: humanística, científica y biológica. A su vez el 6to. año con 6 orientaciones: derecho, economía, arquitectura, ingeniería, medicina y agronomía

<sup>103</sup> Los estudios de Magisterio se redujeron de 4 a 3 años, las prácticas se comenzarían a realizar en cualquier escuela, suprimiéndose el cargo de Director de Escuela Práctica y por demás la actividad de maestros especializados para tal fin.

profesores<sup>104</sup>, transformando el contenido curricular de asignaturas en cada caso y con las mismas características de elección docente del resto del sistema disminuyendo la calificación y calidad de los mismos. Se eliminó también, el Instituto Normal Rural y dejaron de funcionar los cursos de perfeccionamiento y pasaje de grado desestructurándose el escalafón y la carrera del maestro como tal, y hasta los cargos de dirección no se proveían por concurso, así como tampoco la inspección, elección que se hacía con características ideológicas.

### **III. 3- Conclusión. La enseñanza primaria, secundaria y técnica en el período 1970-84 como salario indirecto.**

Las nuevas formas de acumulación, en su aspecto redistributivo, tuvieron como base en la recuperación de la crisis precedente la continuada caída salarial y de ingresos de la mayor parte de la población. Esta etapa de instauración del nuevo modelo tuvo su contrapartida también en las formas salariales indirectas. En el caso de la educación primaria y media pública tal adaptación se manifestó en:

- a) El período se caracterizó por una evolución negativa de la matrícula en los subsistemas primario y secundario, con tendencia contraria en UTU que podría vincularse, entre otros factores, a la aplicación del plan 1976, o sea a la creación del ciclo básico único derivando alumnos de secundaria hacia la técnica. En relación a lo que la población recibe directamente del sector, la cobertura educativa indicaría su disminución.
- b) La contracción de este gasto social sobrepasó los límites de la disminución de la matrícula, pues el gasto por alumno también disminuyó. El gasto por alumno cayó en los tres subsistemas, siendo mayor su decrecimiento en UTU, justamente el único subsistema de matrícula incrementada. El gasto por alumno continuó siendo sumamente dependiente de la evolución del salario directo de los trabajadores del sector. Las nuevas formas de acumulación económica en un período de gran concentración de la riqueza y desmantelamiento de la conflictividad social hacia 1973 parecen reflejarse en el sector perdiendo el dinamismo salarial de la etapa precedente. Sin duda el autoritarismo de la etapa y su elección de política económica, repercutiría a su vez en la disminución de la inversión, e incluso en la relación de tales gastos con la matrícula.
- c) Lo expuesto se refleja en la evolución del gasto educativo como porcentaje del PBI y de su participación en los gastos totales del gobierno central. Este

<sup>104</sup> Para los docentes del nivel medio la Ordenanza 28 (del 9 de diciembre de 1976) equiparaba la currícula de egresados de formación docente, con universitarios y militares con pruebas de "idoneidad" o cursillos, así como otros bachilleres de similar nivel. Se asimilaba la asignación directa de cargos docentes a ciudadanos con certificado "A" como forma de acceso a trabajar en la enseñanza pública. De igual forma los cursos de formación de profesores secundarios redujeron su duración de 4 a 3 años. Para el caso de los profesores de la UTU donde se encuentra testimonio diverso de su escasa formación, al menos relativa a los otros subsistemas, las cifras de la cantidad de graduados del INET indican el deterioro mayor en este período: Si para 1972 egresaron 39 alumnos, para 1980 egresaron 18.

último con caída particularmente drástica dado el crecimiento de los gastos totales y que resultó un peculiar indicador macroeconómico de la política distributiva de la dictadura.

- d) La disminución de la participación del gasto educativo en el ingreso de los hogares capitalinos sería también reflejo de la peculiar situación. En tanto que la disminución de los gastos educativos fue mayor que la caída en el ingreso de los hogares, para los hogares más pobres capitalinos la participación del gasto educativo por hogar bajó en un 28% entre 1968 y 1984. Ante un incremento de los ingresos medios de los hogares (reflejo de una mayor concentración de los ingresos) la participación del gasto educativo en ellos cayó en mayor proporción (45%).
- e) Podría sostenerse entonces que en el período comenzó a corregirse esta forma de salario indirecto con las formas salariales directas (trabajadores públicos y privados), fenómeno que se reacomodará hacia el próximo período según se observará más adelante.
- f) Otras variables mostraron su decadencia. Como expresión de la calidad de la enseñanza, podríamos referir al plan 1976 y a la represión contra el plantel docente y la censura ideológica que todo ello pudo significar.

En síntesis, podría concluirse que en el período 1970-1984 el salario indirecto observado en términos de educación primaria y media sufrió un cambio importante proveniente del cambio estructural de la economía en su conjunto. Un nuevo modelo económico comenzó a instaurarse y con él un reajuste en el sistema educativo, en principio sumamente drástico y cuyos resultados observados ya desde esta etapa, tendrían una repercusión de más larga data según se intentará probar más adelante.

## IV.- LA ENSEÑANZA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA COMO SALARIO INDIRECTO EN EL URUGUAY. PERÍODO 1985- 2000.

### **IV.1- EL MODELO EN EL PERÍODO 1985-2000. ELEMENTOS GENERALES.**

En la región, las condiciones de refinanciación de la deuda externa en los 80' iniciaron los cambios estructurales necesarios para la nueva afluencia de capitales en los años 90'. El capital financiero fue el eje común de estos modelos, cerrando así el circuito desarrollo- subdesarrollo, pues una nueva etapa de globalización<sup>105</sup> se abriría para cerrarse con el advenimiento de una nueva crisis, hacia los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI. La "época de oro" o el "período extraordinario" del capitalismo de postguerra, habría llegado a su fin a mediados de los 70'<sup>106</sup>.

En América Latina, la transnacionalización creciente, la mayor apropiación foránea de excedentes y el menor grado de autonomía en las decisiones locales, fueron rasgos verificantes de un funcionamiento económico en el que sería notoria la omnipresencia del Banco Mundial y el FMI en la conducción económica. La transferencia de ingresos en beneficio de grandes capitales extranjeros se visualizó especialmente a través del pago de intereses de deuda externa y el fenómeno de las privatizaciones, mientras que los procesos de concentración de riquezas se nutrió esencialmente de la redistribución del ingreso interna para lo cual se fueron suscitado cambios importantes en la acción del Estado.

La importancia asumida por el pago de los intereses de deuda externa, el descenso de los tributos pagados por el gran capital e incluso las regalías a grandes empresas y bancos, determinaron un crecimiento desmedido de los impuestos que recayeron sobre el consumo de la población, a la par que se instrumentaron sucesivos "ajustes estructurales" que se tradujeron en incrementos de impuestos indirectos al consumo, disminución de gastos sociales, en la extranjerización de empresas públicas, en nuevas reducciones del salario directo e indirecto<sup>107</sup> y en una mayor apertura comercial externa.

<sup>105</sup> Tomamos la siguiente cita de Heinz Dieterich ...*De las alrededor de 7000 empresas transnacionales que había en los años sesenta, el número ha crecido a 37000 en la actualidad. Sus ventas combinadas superan la totalidad del comercio mundial.... En la última década, el número de países donde se cotizan acciones de las 10 principales transnacionales ha aumentado de 58 a 70. Pero las transnacionales han dejado de ser meros exportadores de mercancías y servicios para crear una infraestructura mundial de producción y distribución... La distribución geográfica de las corporaciones refleja las habituales estructuras de poder en la sociedad global: 435 de las 500 transnacionales más importantes... pertenecen a los países del Grupo G-7. De ellas 151 son estadounidenses, 149 japonesas, 44 alemanas, 40 francesas, 33 británicas, 11 italianas y 5 canadienses.... las ganancias agregadas de las transnacionales estadounidenses fueron 5 veces mayores que las de sus rivales japoneses... También en el campo de la ciencia que hoy en día es la fuerza productiva más dinámica del hombre, el conocimiento objetivo se vuelve cada vez más un privilegio de las metrópolis. En los centros de investigación y las universidades de elites del Primer Mundo se desarrollan las tecnologías de futuro y se monopolizan por medio del derecho de patentes y licencias. La brecha entre Norte y Sur es "tan abismal desde el punto de vista (de la ciencia y la tecnología) como en lo referente al aspecto económico y de calidad de vida" ... pág. 45-47/71-72, en Chomsky, N.; Dieterich, H.; 1997.*

<sup>106</sup> Ver Hobsbaum, E.; 1998.

<sup>107</sup> Al respecto también podría aplicarse la siguiente cita de Chomsky...*protección estatal y subsidio público para los ricos, disciplina de mercado para los pobres.* Pág 33 en Chomsky, N.; Dieterich, H.; 1997

Ingrediente importante de todo este menú, lo constituyeron los procesos de integración regionales. Globalización comercial y productiva con sustento en la financiera para la particularidad latinoamericana. Se trataría en el caso de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tras la firma del tratado de Asunción que permitió la concreción del MERCOSUR a partir del 1 de enero de 1995.

En el Uruguay, la crisis productiva y financiera de los 80' fue motivo de protección estatal. El salvataje de la banca en aquellos años podría ser indicador de la presencia cada vez más preponderante del "nuevo actor" o de la caracterización del modelo con el sector financiero como eje de la acumulación. Más otros sectores resultaron favorecidos con tal mecanismo y fueron base de apoyo para la salida de la crisis<sup>108</sup>.

El reencuentro de los partidos tradicionales y Frente Amplio, sus acuerdos de salida política con los militares en el conocido Pacto del Club Naval dieron pie a elecciones restrictivas en tanto que fueron censuradas candidaturas presidenciales (Seregny y Ferreira Aldunate) motivo por el cual no se presentaría el Partido Nacional (Blanco). Elecciones que resultan en la presidencia de J.M.Sanguinetti por el Partido Colorado desde marzo de 1985 y hasta 1990. Sin embargo el acuerdo social<sup>109</sup> así concebido resultó suficiente, no solo para restablecer los mecanismos formales de democracia sino a la larga, para profundizar el modelo de acumulación preexistente.

Por otra parte, la recuperación del mercado interno vía incremento salarial, resultó instrumento indispensable económica y socialmente para superar la fase crítica. Dicho aumento del 13% hacia 1986, al menos permitió volver a los niveles 1977-78, fenómeno en el que influyó la restauración sindical y partidaria de la izquierda, así como el aprovechamiento de una importante capacidad industrial subutilizada. El impulso de la demanda interna y el mejoramiento de la situación relativa a la demanda externa hacia 1986 y 1987 mejoraron los niveles de desempleo que había llegado a superar el 14% en 1984.

La recuperación económica comienza hacia 1985 retomando los niveles precrisis a fines de la década y con posterior crecimiento entre 1991 y 1998, para volver a caer en una nueva fase crítica en 1999. Tal efímero resultado podría tener de base las recreadas formas de acumulación y los poderes económicos que tras ellas se movían en conjunción con la doctrina neoliberal de los dos partidos que ocuparon la presidencia a lo largo de todo este período<sup>110</sup>, en pro de una nueva fase pautada por otra etapa de globalización en los años 90' y los correspondientes acuerdos con los organismos de

<sup>108</sup> En tal marco fue creada por ley 15.785 del 4/12/85 la Corporación Nacional para el Desarrollo (C.N.D) sumándose a las ya existentes declaraciones de "Proyecto de Interés Nacional" con sus créditos blandos, exoneraciones tributarias y demás arsenal de política a nivel microeconómico (capitalización de la deuda externa).

<sup>109</sup> El acuerdo firmado el 22/2/85 en la cúspide política de la CONAPRO y elaborado por técnicos de los cuatro partidos (por el Partido Colorado L.A. Faroppa y R. Zerbino; por el Partido Blanco M. Buchelli y J.P. Lafitte, por el Frente Amplio A. Curiel y D.Astori; y por la Unión Cívica F. Slinger y H. Pérez Píera) no se concretaría más que con la creación de la C.N.D. cuyo futuro marcaría rumbos distintos que aquellos para los cuales fue creada.

<sup>110</sup> Partido Colorado, J.M.Sanguinetti, 1985-1990; Partido Blanco, L.A.Lacalle, 1990-1995; Partido Colorado, J.M.Sanguinetti, 1995-2000 y J. Batlle a partir de marzo 2000.

crédito multilaterales que en un renovado ascenso del endeudamiento externo y apertura en general, afianzarían los lazos de dependencia, con el consiguiente y continuado proceso de desestructuración productiva y debilitamiento del aparato estatal. Los acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial SAL 1<sup>111</sup> y SAL 2<sup>112</sup> (16 de junio de 1987 y 16 de mayo de 1989 respectivamente) y el Plan Brady de refinanciación de deuda a partir de 1990 marcaron el esquema inicial de la siguiente fase. Los años 90' fueron tiempos de Reforma del Estado, establecidas en las distintas cartas de intención con los organismos multilaterales.

El cumplimiento de los plazos de pago del endeudamiento público (salvo dos renegociaciones, la de 1986 y la de 1991), permitieron al país en 1997 obtener el manejado "grado de inversión" ("investment grade") como cúspide en el proceso de afianzamiento de plaza financiera y apenas algo más de un año antes de desatarse la segunda crisis del modelo. Se trataría de un proceso de privatizaciones (limitado en su profundidad por el plebiscito de 1992), además de la desmonopolización de otrora actividades netamente públicas y concesión de obras públicas que algunos autores entienden como formas indirectas de privatizaciones; de la reforma del sistema financiero estatal (sanción de la carta orgánica del Banco Central y transformaciones en el BHU y BROU) también limitadas por las prácticas de refinanciación de dichas entidades financieras. Reforma del Estado que se plasmó con mayor profundidad en la Reforma de la Seguridad Social y la Reforma Educativa, corrigiendo ambos sistemas a los nuevos tiempos.

A partir de 1992 y una vez superado el período crítico regresaron los saldos negativos de la balanza comercial, que sumado a la acumulación de déficit públicos, hacen a un modelo basado en financiamiento foráneo. A pesar de los ajustes fiscales repetidos en los 90' en pro de la refinanciación del endeudamiento externo, en la década continuó el ascenso acelerado de gastos y limitación de ingresos en un modelo fiscal por sí mismo deficitario. Se trató de una ascendente importancia de los impuestos indirectos al consumo (IVA e IMESI) y a las retribuciones personales (IRP) con tendencia negativa de impuestos al sector externo, industria, comercio y agro, más la prácticamente inexistente impositiva a la renta de las personas físicas y al sector financiero. Se trató a su vez de gastos crecientes vía intereses de deuda (gráfico N°16) y

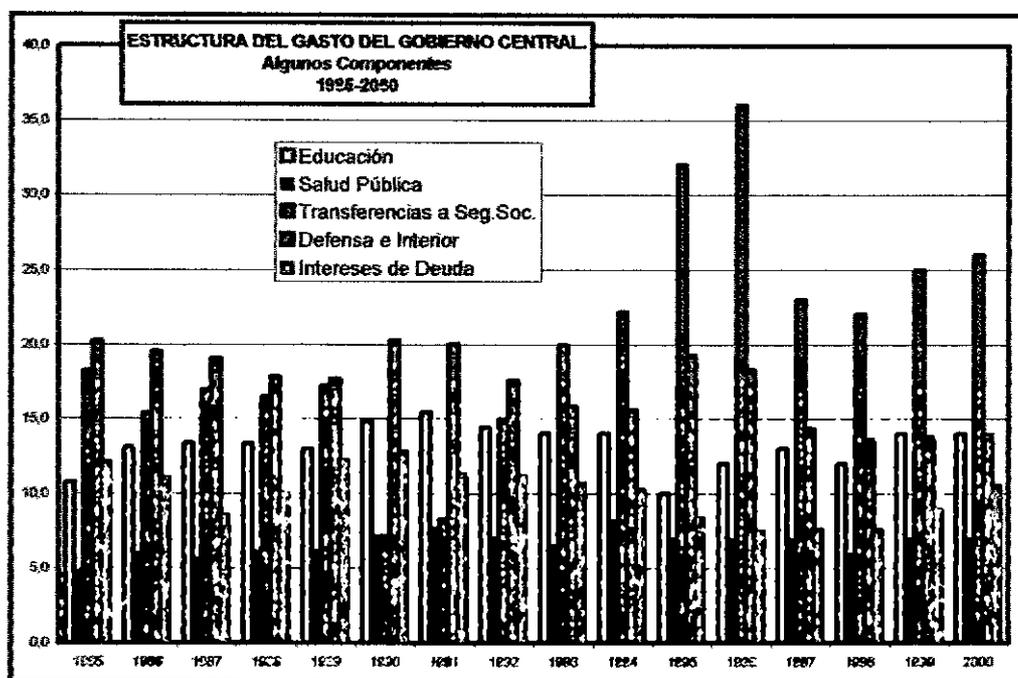
---

<sup>111</sup> Las recomendaciones de SAL I pautarían como objetivos primordiales la reformulación del Sector Público y en ello las Empresas Públicas (AFE, OSE y PLUNA). Se impulsarían inversiones en el MTOP y en la enseñanza como preámbulo de las Reformas de los 90', así como se mantenían las metas de déficit pautadas con el FMI. Incluía el mejoramiento de regulación de la banca comercial. Tomado de Arce, G.; Rocca, J.; Tajam, H.; 1991.

<sup>112</sup> Las recomendaciones de SAL II acuerda las formas de pago y desembolso con el objetivo explícito de incrementar exportaciones, ahorro interno y disminución del desempleo, estableciendo reducción de impuestos a las exportaciones, tipo de cambio competitivo, reducción de tarifas máximas de importación y eliminación de tarifas sobre la importación de insumos para el agro, reducción del gasto público y Reforma de la Seguridad Social y restricción del restante gasto que implicaba ajustes de salarios al 90% de la inflación pasada, restricción de las inversiones y empleo, otras mejoras de rendimiento impositivo y de gestión, más incrementos de tarifas públicas al ritmo de la inflación. Se explicita nuevamente la determinación por el mercado de las tasas de interés, así como la rehabilitación de los bancos quebrados a efectos de reprivatizarlos, incluyéndose actividades específicas hacia sectores productivos como la forestación y el desarrollo lechero, más la regulación de zonas francas. Tomado de Arce, G.; Rocca, J.; Tajam, H.; 1991.

con aproximadamente un 26% hacia el 2000, del presupuesto público comprometido con el BPS en virtud del desfinanciamiento del mismo.<sup>113</sup>

GRÁFICO 16



Fuente: Anexo, cuadro XIV

El cuadro 30 muestra el comportamiento de los gastos sociales tomados como salario indirecto, teniendo en cuenta que por lo antes expuesto las transferencias a la seguridad social por parte del gobierno central ya no pueden estrictamente encerrarse en esta categorización<sup>114</sup>, a partir de aquí los contabilicemos separadamente. Separadas las transferencias a la seguridad social, sería el gasto educativo que cuantitativamente define estos resultados, por tanto el análisis más detallado se hará más adelante, aquí solo algunos aspectos generales:

- Puede observarse cierta correspondencia con los ciclos electorales.
- El año 1991 marca la participación mayor del gasto público en educación y salud del período siendo similar a su participación en 1975.
- La participación promedio del período de estos gastos en el total de gastos (19,9%) retomó los niveles de 1978. Sin embargo, el peso de estos gastos en el PBI recupera los niveles de 1974 (4,1%) superándolos en 1999 y 2000 años de comienzo de crisis y ante la caída del producto. Siendo precisamente 4,1% el peso promedio en el período de los gastos en educación y salud pública en el PBI.

<sup>113</sup> El proceso de desfinanciamiento de la Seguridad Social comienza con anterioridad, al respecto ver lo reseñado en la introducción a este trabajo pág. 18. Si para 1961 las transferencias a la seguridad social fueron el 3% del presupuesto del gobierno central, para el año 2000 fueron el 26%.

<sup>114</sup> La inclusión de la seguridad social o parte de ella como salario indirecto y sus formas de medición merecerían un estudio detallado del sistema que no cubre esta investigación.

- En otras palabras, la redistribución de la riqueza generada hacia estos sectores logra recuperar la caída de épocas de la dictadura, pero no los niveles previos a ella, siendo los años 71 y 72 los que cambiaron su tendencia en aquellos tiempos, sin embargo hacia el final del período (desde 1996) se observa cierta estabilidad en el incremento del peso de estos gastos en el PBI, no tanto así en la estructura del gasto del gobierno central en tanto el incremento del total fue mayor que el destinado a estos sectores.

CUADRO 30.

GASTOS SOCIALES PARTICIPACION EN PBI Y EN GASTOS DEL GOB. CENT				
ANOS	PARTICIPACION EN EL PBI		PARTICIPACION EN GGC	
	SALUD P.+EDU	Transf. a Seg.Soc.	SALUD P.+EDU	Transf. a Seg.Soc.
1985	3,1	3,7	15,6	18,2
1986	3,8	3,0	19,2	15,4
1987	3,7	3,3	19,1	16,9
1988	4,1	3,4	19,5	16,5
1989	4,2	3,7	19,2	17,2
1990	4,1	1,3	22,0	7,2
1991	3,9	1,4	23,1	8,3
1992	3,7	2,6	21,5	14,9
1993	3,9	3,8	20,6	19,9
1994	4,1	4,1	22,3	22,2
1995	3,6	6,8	17,0	32,0
1996	4,2	7,9	19,0	36,0
1997	4,4	5,1	20,0	23,0
1998	4,0	4,9	18,0	22,0
1999	5,1	6,0	21,0	25,0
2000	5,1	6,3	21,0	26,0

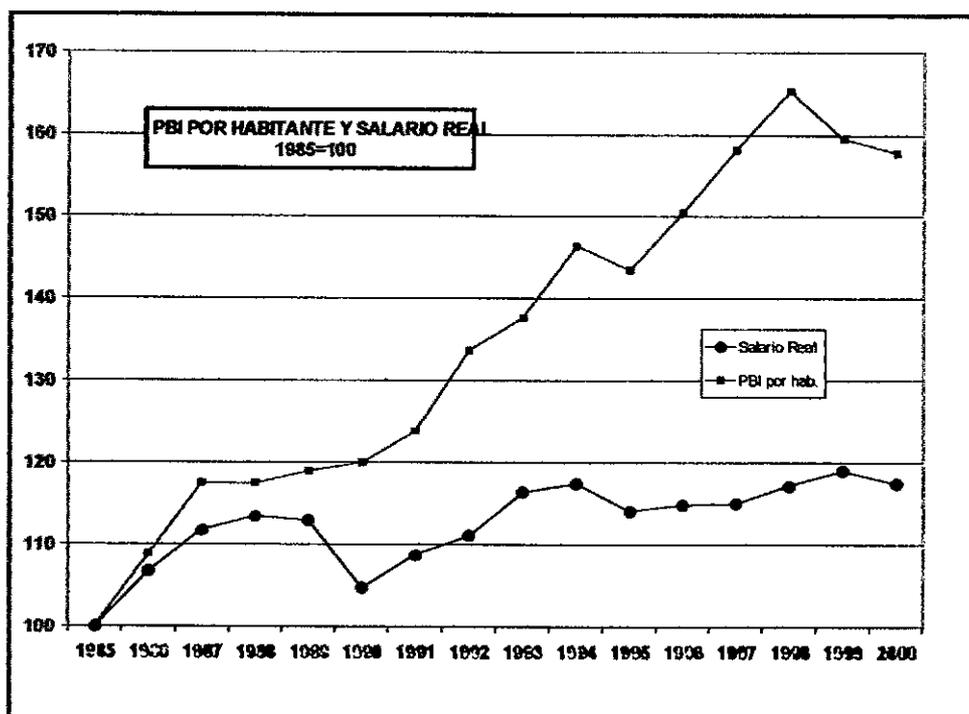
Fuente: Anexo cuadro I y XIV

El nuevo modelo trajo consigo cambios estructurales en la producción manifiestos en cambios sociales, dónde no solo se destacaría el cambio de sectores captadores de mano de obra, incluyendo el advenimiento del supermercadismo, el desarrollo del sector servicio en su conjunto, sino – como mencionáramos antes- de la informalidad y con ello, la depauperación de las condiciones del trabajo. Depauperación que se retroalimenta con la desestructuración del movimiento sindical como reflejo de la nueva conformación productiva<sup>115</sup>.

Más la característica del modelo relativa a sus rasgos esenciales de concentrador y excluyentes, no solo se observa a través de la evolución de la desocupación y la calidad del empleo que mencionáramos antes, sino también de la evolución del salario directo de los trabajadores, entre otros indicadores relativos a los ingresos. En tal sentido se recoge en el siguiente gráfico la evolución del salario real y del PBI per cápita a lo largo de todo el período democrático (1985-2000). En esa evolución está implícito que la relación entre excedente apropiado y el monto de los salarios pagados, creció entre 1991 y el 2000 en un 33%, pues ante salarios con leve crecimiento (prácticamente estancados), la ganancia llegó en 1997 (punto más alto de la década) a un 77% más que en 1991.

<sup>115</sup> Ver Olesker, D., 2001, capítulos 5, 6 y 7.

GRÁFICO 17



Fuente: Anexo, cuadros I, II

## VI.2- LA ENSEÑANZA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA EN EL PERÍODO 1985-2000.

### La Descripción.

La evolución de la cobertura primaria no ajustada se mantuvo prácticamente constante durante todo el período entre el 1ro y 6to año escolar. O sea, no parece recuperarse el terreno perdido en épocas dictatoriales, relativo a este indicador. Si en el periodo 1961-69 la cobertura primaria no ajustada promedió el 72%, para 1970-1984 sería de 65% y para 1985-2000 también de 65%.

CUADRO 31

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Primaria. Cobertura No Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Prim.	pobl. 5-14 años
1985	301	55	51	9	352	65	544
1986	303	55	47	9	350	64	546
1987	303	56	46	8	349	64	545
1988	297	55	54	10	351	65	543
1989	296	55	52	10	348	64	540
1990	290	54	56	10	346	64	538
1991	285	53	56	10	341	64	535
1992	283	53	55	10	338	64	532
1993	282	53	56	11	338	64	528
1994	282	54	55	10	337	64	526
1995	289	55	55	10	344	66	525
1996	293	56	63	12	356	68	527
1997	295	56	53	10	348	66	531
1998	296	55	54	10	350	65	536
1999	295	55	52	10	347	64	540
2000	300	55	51	9	351	65	544

Fuente: INE, MEC, Bertola- Bertoni "Educación y aprendizaje..." Corbo y otros "La evolución del gasto..."

La cobertura primaria pública ajustada (1ro. a 6to. grado) no muestra cambios sustanciales en este período y en relación al anterior, lo que nos indicaría también casi 30 años de estancamiento, que en términos de desarrollo de un sistema educativo significa retroceso. Más la indicación indirecta que este tipo de variable nos presenta sobre problemas de repitencia y extraedad parecen también incambiables sustancialmente comparando los dos últimos períodos.

CUADRO 32

Matricula (en miles) Pública y Privada. Primaria. Cobertura Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Prim.	pobl. 6-11 años
1985	301	95	51	16	352	111	317
1986	303	91	47	14	350	105	333
1987	303	92	46	14	349	106	329
1988	297	91	54	17	351	108	326
1989	296	92	52	16	348	108	322
1990	290	91	56	18	346	108	319
1991	285	90	56	18	341	108	317
1992	283	90	55	17	338	107	316
1993	282	90	56	18	338	107	315
1994	282	90	55	17	337	107	315
1995	289	91	55	17	344	109	316
1996	293	92	63	20	356	112	318
1997	295	92	53	17	348	109	320
1998	296	91	54	17	350	108	324
1999	295	90	52	16	347	106	327
2000	300	91	51	15	351	106	330

Fuente: INE, MEC, Bertola- Bertoni "Educación y aprendizaje..." Corbo y otros "La evolución del gasto..."

Se observa a su vez la prevalencia de la cobertura pública en el total, más acentuada aún que en el período anterior.

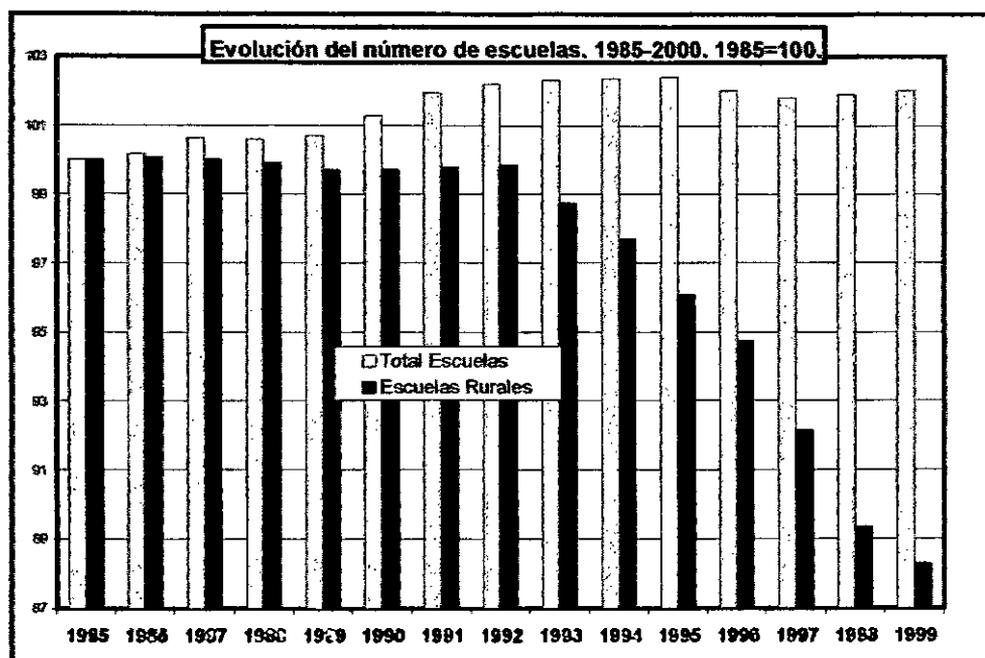
CUADRO 33.

COBERTURA PÚBLICA PARTICIPACIÓN EN COBERTURA TOTAL	
AÑO	COB. PUBL/COB. TOTA
1985	85,5
1986	86,6
1987	86,8
1988	84,6
1989	85,1
1990	83,8
1991	83,6
1992	83,7
1993	83,4
1994	83,7
1995	84,0
1996	82,3
1997	84,8
1998	84,6
1999	85,0
2000	85,5

Fuente: Idem. cuadro 32

Si observamos el cuadro IX del anexo estadístico, se destaca además el deterioro continuo de la escuela rural, en este caso demostrado por la evolución de la matrícula por zona entre 1980 y 1999. Si para 1980 la matrícula rural significaba el 16% del total, hacia 1999 solo era el 7%. El proceso se acentuó en la década de los 90', fundamentalmente a partir de su segunda mitad, estando por tanto relacionado a los resultados concretos de la reforma educativa última. Tales niveles no pueden solo explicarse por el comportamiento de la población, son en gran medida correlativos del direccionamiento economicista del sistema. El gráfico 18 muestra la caída en el número de escuelas rurales.

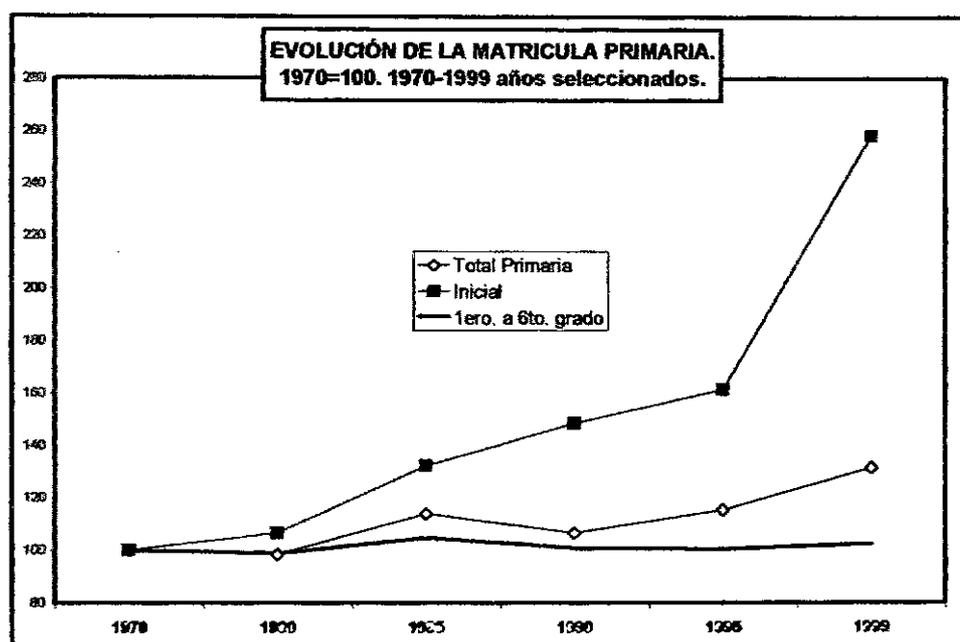
GRÁFICO 18.



Fuente: Anexo, cuadro X

La matrícula primaria inicial (3,4,5 años y jardines de infantes) merece especial atención en este período por su particular comportamiento. Entre 1985 y 1999 se multiplica casi por 2 veces, tomando cada vez un peso más importante en el total de matrícula primaria. Se podría afirmar que sin recuperar el deterioro de la cobertura primaria entre el 1er. y 6to. año, se pasó a una etapa de captación de iniciales.

GRÁFICO 19.



Fuente: Anexo, cuadro VII, VIII.

Tomando en cuenta la totalidad de la matrícula primaria (común, inicial, especial; Urbana y rural) la cantidad de alumnos promedio por escuela creció en un 8,5% entre 1985 y 1999 (Anexo, cuadro XI), fenómeno que se sustenta fundamentalmente desde 1995 y que indicaría un deterioro mayor del sistema, en tanto que se comenzó el proceso de universalización de la enseñanza inicial sin mejorar sustancialmente las condiciones infraestructurales.

La cobertura en la enseñanza media creció casi en un 14% entre 1985 y 2000, con caída de la cobertura privada entre los años 1985 y 1987, para luego de una recuperación, que apenas cubre la mitad de lo indicado hacia 1978, mantenerse en iguales niveles durante toda la década de los 90'. Sería la enseñanza media pública que mostró niveles de cobertura ascendente a partir de 1988 y hasta el final del período.

CUADRO 34

Matricula (en miles) Pública y Privada. Secundarias + UTU (media). Cobertura No Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Ens. Media	pobl. 10-19 años
1985	186	37	28	6	214	43	497
1986	195	39	27	5	222	44	504
1987	196	38	23	4	219	43	513
1988	212	41	33	6	245	47	522
1989	228	43	33	6	261	49	532
1990	243	45	37	7	280	52	537
1991	235	44	37	7	272	50	539
1992	231	43	36	7	268	50	538
1993	225	42	36	7	261	49	536
1994	225	42	36	7	263	49	534
1995	228	43	35	7	263	50	531
1996	234	44	35	7	269	51	529
1997	232	44	34	6	266	51	526
1998	226	43	34	7	260	50	523
1999	219	42	36	7	255	49	520
2000	223	43	33	6	256	49	521

Fuente: INE, MEC, Bertola- Bertoni "Educación y aprendizaje..." Corbo y otros "La evolución del gasto..."

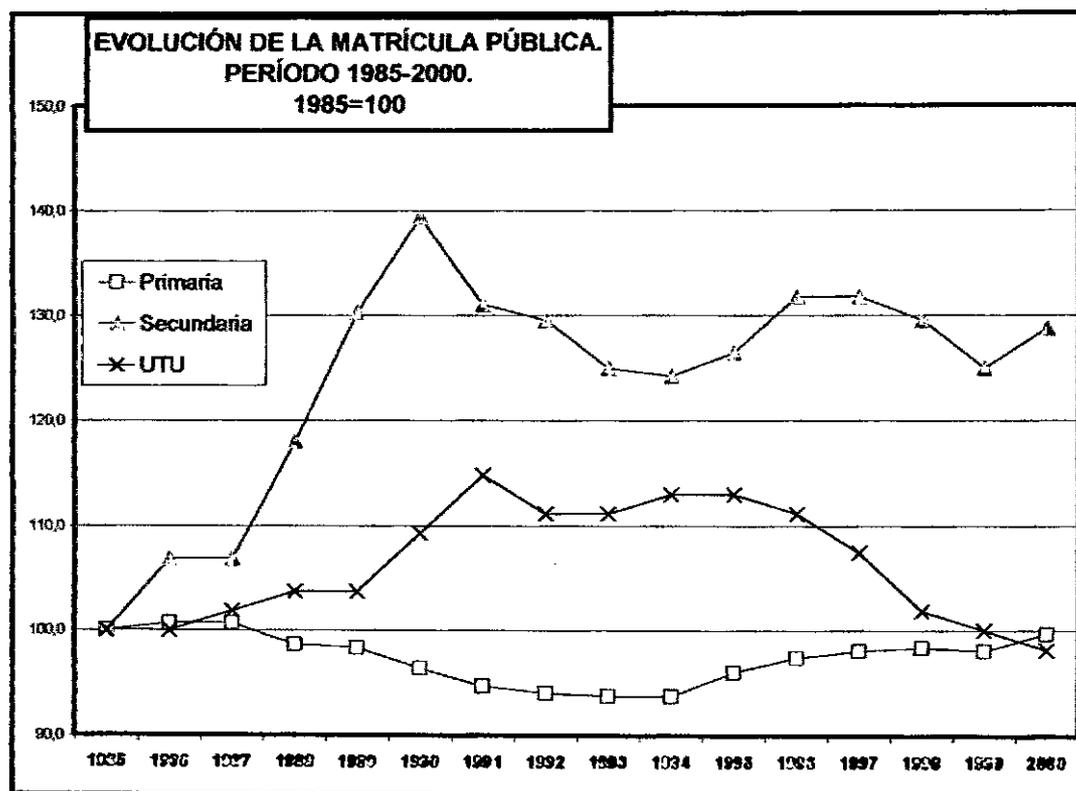
CUADRO 35

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Secundaria + UTU (media). Cobertura Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Ens. Media	pobl. 12-17 años
1985	186	63	28	9	214	73	294
1986	195	65	27	9	222	74	298
1987	196	64	23	8	219	72	306
1988	212	68	33	11	245	78	313
1989	228	71	33	10	261	81	321
1990	243	75	37	11	280	86	326
1991	235	72	37	11	272	83	326
1992	231	71	36	11	268	83	324
1993	225	70	36	11	261	81	322
1994	225	70	36	11	263	82	320
1995	228	72	35	11	263	83	316
1996	234	74	35	11	269	85	315
1997	232	74	34	11	266	85	312
1998	226	73	34	11	260	84	309
1999	219	71	36	12	255	83	307
2000	223	73	33	11	256	83	307

Fuente: INE, MEC, Bertola- Bertoni "Educación y aprendizaje..." Corbo y otros "La evolución del gasto..."

El crecimiento de la enseñanza media resultó más acelerado en secundaria que en UTU en la segunda mitad de la década del 80'. La situación en la década de los 90' cambia cuando la técnica mostró tasas de crecimiento negativas en casi todos esos años, en ello pudo también influenciar la prácticamente destrucción de la escuela agraria rural, fundamentalmente a partir de la segunda mitad de los 90'. La matrícula secundaria disminuye entre 1990 y 1993, recuperándose a partir de allí.

GRÁFICO 20



Fuente: Anexo, cuadro VII

El ascenso de la matrícula en enseñanza media cuando aún no se habría terminado el ciclo crítico de los 80' y hasta que la economía toma su fase de crecimiento, podría estar relacionado a fenómenos relativos a la escasez de oportunidades de empleo. En tal sentido, luego de un descenso inicial en los años 90', el incremento posterior podría vincularse al mismo fenómeno, si se tiene en cuenta que la etapa de crecimiento tuvo un índice de desempleo cercano al 10%, con mayor incidencia en la población joven. El otro motivo que podría explicar el ascenso de la matrícula en secundaria sería el proceso de deterioro de la técnica durante esos años.

Cabe agregar que no se presentaron grandes cambios en la cantidad de alumnos por grupo en secundaria hasta la segunda mitad de los 90'. Para 1985 promediaban en 31,7; en 1990 31,6; 1995 era 31 y en el 2000 ascendían a 35 alumnos por grupo (fuente ANEP). Es por tanto entre 1995 y 2000 que cambia el comportamiento de tal indicador.

### Los Gastos.

El porcentaje del gasto educativo en el PBI y en los gastos totales del gobierno central mostró cambios en el período. La tasa de crecimiento acumulativa anual del período del gasto educativo tuvo guarismos positivos del orden del 4.5%. Como promedio este gasto en educación se ubicó en aproximadamente un 1.7% del PBI y algo más de un 11% del gasto total.

CUADRO 36

PORCENTAJE DEL GASTO EN EDUCACIÓN EN EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y EN PBI		
AÑOS	GEDU/GGC	GEDU/PBI
1985	8,0	1,5
1986	9,4	1,6
1987	9,6	1,7
1988	11,2	2,0
1989	10,5	1,9
1990	11,4	1,7
1991	11,8	1,6
1992	11,9	1,6
1993	13,2	1,8
1994	15,1	2,0
1995	12,5	1,8
1996	9,7	1,5
1997	10,2	1,6
1998	9,5	1,5
1999	11,2	1,9
2000	11,0	1,8

Fuente: Anexo, cuadros I y III.

Hacia los 90' vuelve a separarse la evolución de los gastos educativos de acuerdo al criterio de contabilización (compromiso o asignación, cuadro N° 37) también en virtud del incremento del peso de los gastos en inversión y fundamentalmente con el advenimiento de los préstamos externos. En tal sentido la Rendición de Cuentas 2000 hace referencia expresa<sup>116</sup> por parte del CoDiCen de los créditos otorgados y no librados por parte de la Contaduría General de la Nación, ocasionando atraso de los pagos a proveedores y en consecuencia en las obras proyectadas.

<sup>116</sup> El cuadro 39 indica una participación del gasto en inversión para 1999 de 12,9%. Para el 2000 dicha participación baja a la mitad. Tal hecho fundamentaría las observaciones de la ANEP.

CUADRO 37

DIFERENCIAS ENTRE ASIGNACIÓN Y AFECTACIÓN. Val. Const. 1961				
AÑOS	ASIGN.PRES.	COMPROM.	DIFERENCIA	% DIF./ASIG.P.
1985	350	330	20	5,7
1986	452	402	50	11,1
1987	476	452	24	5,1
1988	525	470	54	10,4
1989	504	466	38	7,5
1990	461	440	22	4,7
1991	443	414	29	6,6
1992	457	414	42	9,3
1993	510	492	18	3,5
1994	537	405	132	24,7
1995	520	370	150	28,8
1996	518	502	17	3,3
1997	590	562	28	4,8
1998	556	546	10	1,7
1999	705	675	30	4,2
2000	694	658	36	5,2

Fuente: Abella, et.al., 1995; Rendiciones de cuenta 1995-2000

La Reforma Educativa, carente de ley específica, impuesta por ley presupuestal 1995, aunque iniciada con anterioridad (para primaria y UTU), merece hacer especial referencia a la financiación del sistema por tipo de institución en estos últimos años:

CUADRO 38.

FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN. REFORMA EDUCATIVA 1996-2001				
1. CODICEN	Recursos	Rentas	Endeudamiento	Total
Año/Fuente	Propios	Generales	Externo	
1996	1,2	96,0	2,8	100
1997	1,5	96,3	2,2	100
1998	4,2	92,5	3,4	100
1999	4,2	95,8	0,0	100
2000	3,2	96,9	0,0	100
2. PRIMARIA	Recursos	Rentas	Endeudamiento	Total
Año/Fuente	Propios	Generales	Externo	
1996	8,5	88,9	2,6	100
1997	9,8	87,7	2,5	100
1998	4,2	92,5	3,4	100
1999	13,2	83,0	3,9	100
2000	11,2	85,2	3,6	100
3. SECUNDARIA	Recursos	Rentas	Endeudamiento	Total
Año/Fuente	Propios	Generales	Externo	
1996	2,6	97,1	0,3	100
1997	2,5	96,3	1,2	100
1998	2,4	93,5	4,1	100
1999	2,1	92,1	5,9	100
2000	0,2	94,7	5,1	100
4. TECNICA	Recursos	Rentas	Endeudamiento	Total
Año/Fuente	Propios	Generales	Externo	
1996	2,4	94,0	3,6	100
1997	5,0	90,2	4,9	100
1998	4,8	85,5	9,7	100
1999	5,1	87,4	7,5	100
2000	4,1	92,3	3,6	100
ANEP	Recursos	Rentas	Endeudamiento	Total
Año/Fuente	Propios	Generales	Externo	
1996	5,2	92,6	2,2	100
1997	6,3	91,3	2,4	100
1998	8,2	88,5	3,2	100
1999	8,2	87,4	4,4	100
2000	6,4	90,0	3,7	100

Fuente: Rendición de Cuentas ANEP 1996-2001

Según el cuadro anterior los organismos internacionales solo participaron en un 3.2% del presupuesto total de ANEP, sin embargo constituyeron la base para la imposición del conjunto de cambios relativos a la reforma. Vale aclarar que tal peso con poco significado en el total de gastos, fueron destinados a gastos de inversión dónde sí tuvieron importante participación (casi 48%). Ello explicaría el peso ascendente de los gastos de inversión en el total de gastos ANEP. Fue el reflejo de una “división de tareas” entre gobierno y organismos internacionales: el primero se hizo cargo del ajuste en los gastos de funcionamiento, los segundos de parte importante de los gastos de inversión, evaluación y planificación.

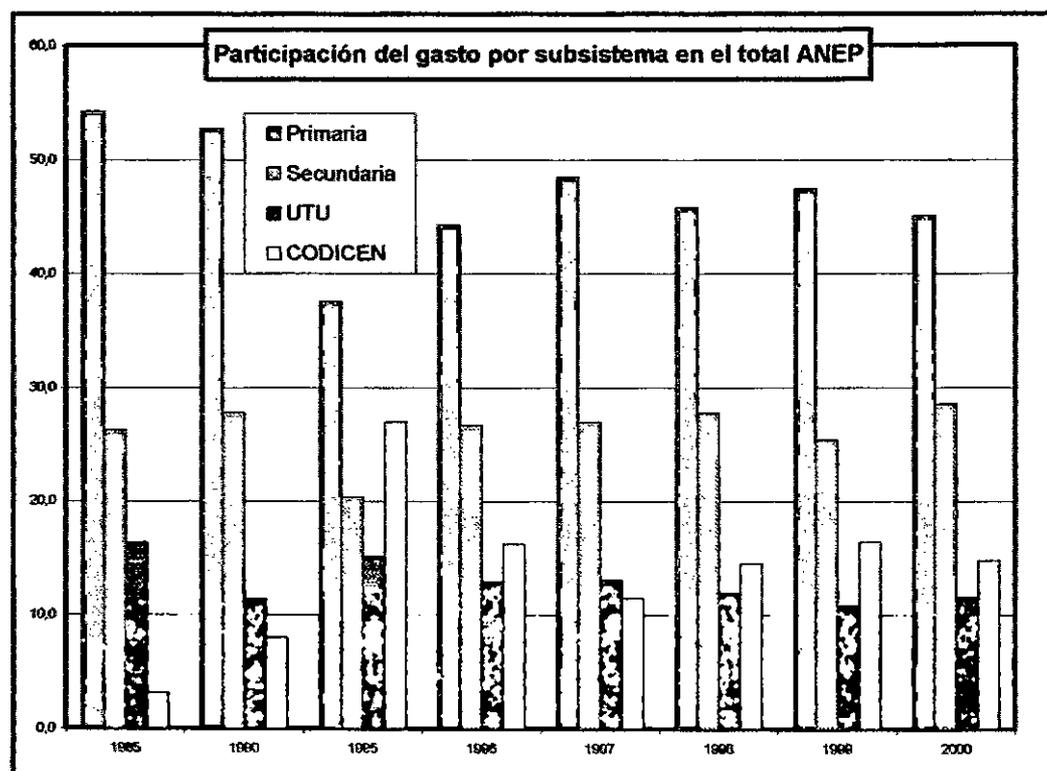
CUADRO 39.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACIÓN EN %			
ANEP	1990	1995	1999
INVERSIÓN	7	6.2	12.9
FUNCIONAMIENTO (Corriente)	93	93.8	87.1
TOTAL	100	100	100

Fuente: Anexo, cuadro V

Interesa destacar la distribución interna del gasto en ANEP. Los años 90' muestran un proceso importante de centralización de gastos, que podría relacionarse con el proceso de centralización en la toma de decisiones. En contrapartida, disminuyó la participación de primaria en el total de gasto y fundamentalmente de la UTU

GRÁFICO 21



Fuente: Anexo, cuadro IV

La variable salarial de los trabajadores docentes adquiere un nuevo nivel estacionario más bajo que el anterior una vez superada la crisis de los 80'. Es precisamente en ese momento que acompaña exactamente la evolución del conjunto del salario real. Para los docentes los picos de crecimiento posteriores a 1986 pudieron deberse a la conflictividad del sector (huelga 1989, 1992-93, mayor conflictividad 1998 con incremento de paros y la llamada "contrarredota"<sup>117</sup>), así como a los ciclos electorales. Como es sabido, en año electoral sería anticonstitucional que se otorgasen nuevas partidas presupuestales para incrementos salariales propiamente dichos, por tanto en 1989 estas se "disfrazaron" como partidas de otros gastos de funcionamiento (alimentación, libros, etc.<sup>118</sup>). Por otro lado los efectos de la conflictividad pueden manifestarse en gastos al año siguiente si estos se incorporan por rendición de cuentas. El conocimiento por parte de los trabajadores del sistema de las restricciones constitucionales en años electorales y del comportamiento de los gastos en esos mismos años, ha hecho convocar a la conflictividad precisamente en el año previo (salvo 1989), de lo cual se podría inferirse que el ciclo electoral (al menos en este período) tuvo un trasfondo más complejo que las contiendas electorales. En definitiva el salario básico docente entre 1985 y 2000 muestra una tasa de crecimiento a.a. negativa de 0.06%, dicho de otra manera, estancamiento. Sin embargo en estos años la conflictividad del sector (tanto trabajadores en general como estudiantes de la enseñanza media) tampoco estuvo atada únicamente a la demanda salarial. Fundamentalmente desde 1994<sup>119</sup> toda plataforma incluyó en primer orden la detención de la Reforma Educativa, su discusión participativa y el mejoramiento de la infraestructura edilicia.

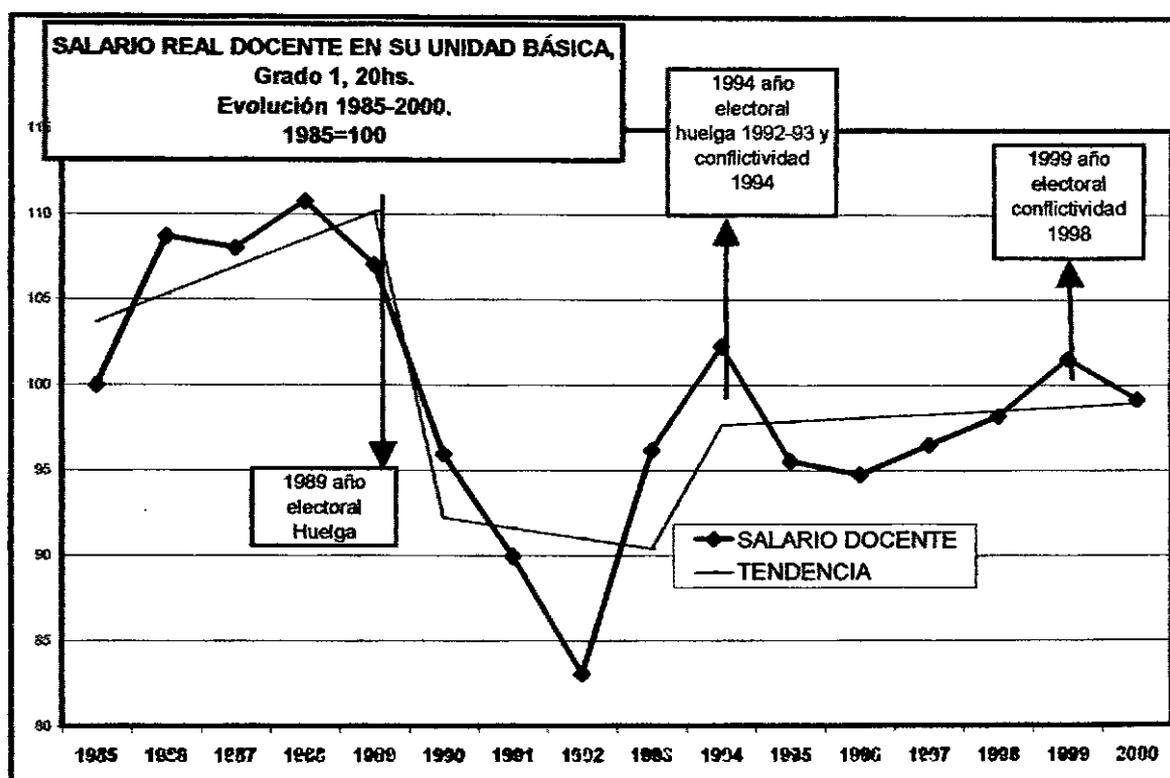
---

<sup>117</sup> A los paros del sector se agregó una recorrida nacional con paros parciales por departamentos liderada por FENAPES y con apoyo de otros sindicatos de la enseñanza. Obviamente el nombre escogido para esta movilización hacía referencia a la gesta artiguista. (ver boletines sindicales FENAPES y AFUTU correspondientes a esos años)

<sup>118</sup> Aparecen en las planillas salariales ANEP como "Aum. Man."

<sup>119</sup> Lo expuesto puede observarse no solo en las plataformas de los sindicatos de la enseñanza, sino también en las plataformas levantadas por las agremiaciones estudiantiles en sus múltiples ocupaciones de centros de enseñanza media y formación docente.

GRÁFICO 22.



Fuente: Anexo, cuadro VI

Se sucedieron otros hechos hacia el final de la década de los 90<sup>3</sup> que deterioraron el escalafón docente. En 1996 se incluyó un incremento del 7.5% para titulados y en el caso de primaria por permanencia en aula, pero a partir de allí la política cambia y se produce el deterioro mencionado. En 1998 y por rendición de cuentas, se otorgaron incrementos diferenciados por partidas fijas (evolucionan con los ajustes salariales) para titulados de \$300 para el grado 1 y 2 y de \$150 para el grado 3, quedando sin especial aumento los grados 4, 5, 6 y 7. En 1999, también por la misma vía, se otorgaron incrementos porcentuales diferenciados por grado para titulados de 13.2% al grado 1, de 10,8% al 2, de 7.95% al 3 y de 5% a los grados superiores. Es así como la pirámide escalafonaria de docentes titulados queda prácticamente desestructurada hacia el año 2000, sin incentivo monetario para el desarrollo profesional. Para 1999 el 70% de los docentes de secundaria básica no eran titulados, siendo aún peor dicha relación para la UTU. Salvo el 7,5% de 1996 que en primaria fue otorgado por razón distinta a la titulación, el restante de los incrementos diferenciados tendría una repercusión salarial mayor que en los otros subsistemas en tanto que los maestros son todos titulados (de acuerdo a reglamentación del subsistema).

Hasta ahora se ha destacado el peso de los gastos salariales en el total de gastos del sistema y el papel determinante en la evolución del gasto por alumno. Más otra variable resulta importante para explicar dicha evolución: la cantidad de docentes<sup>120</sup>. En

<sup>120</sup> En tanto que no se pudo construir una serie relativa a la cantidad de trabajadores, no se pudo detectar por esta vía la posible existencia de clientelismo político. Las características propias de la fuerza de trabajo hacen suponer que el fenómeno no pudo comportarse con su agudeza típica, más allá del tiempo transcurrido entre 1973 y 1984 (dictadura). La cantidad de trabajadores docentes resultan entre el 83 y

tal sentido varían tanto las diversas fuentes, que no pudimos exponer su evolución, solo reconocer su tendencia ascendente para este período, hecho que pudo relacionarse con el incremento algo superior del gasto por alumno. Es en primaria, con matrícula estancada y crecimiento del personal docente (a partir de 1998 cada maestro podría tomar un solo grupo, o sea 20hs., salvo casos especiales), dónde se destaca el aumento en el número de docentes, manteniendo en secundaria los niveles de 1982 y decayendo en la UTU<sup>121</sup>.

En el cuadro 40 no se incluye la matrícula inicial en el total de la matrícula primaria, porque ella perturbaría la tendencia, sobretudo hacia el final del período cuando se constituye en un 20% de la total. Por tal razón incorporamos un segundo y tercer gráfico (Nº23 y 24) donde se observa el gasto por alumno ANEP con Primaria Total, o sea incorporando la matrícula inicial, y el PBI por habitante entre 1985 y 2000 (años seleccionados, gráfico 23).

Los gastos de inversión y de inversión por alumno tienen una presencia cada vez mayor en los gastos totales (llega a más del 12% para 1999) y para la segunda mitad de la década de los 90' se destacó la incidencia de los préstamos internacionales que financiaron aproximadamente el 50% de los mismos. Los incrementos del gasto por alumno en la segunda mitad de los 90' se corrigen a la evolución del PBI por habitante, con influencia mayor para los gastos en inversión por alumno (gráfico 23), hecho que podría inducir a creer que ciertas mejoras en el sistema se hicieron a costas del salario docente. Si a ello le sumamos lo acontecido en escuelas primarias de pocos años de construcción en 1999 y 2000<sup>122</sup>, escuelas con elevados costos de construcción (US\$ 1 millón por edificio tanto escolar como liceal, US\$ 50 mil por aula<sup>123</sup>), podría afirmarse que tal expansión de gastos de inversión no fue suficiente para revertir la situación infraestructural del sistema.

---

85% del total de trabajadores (fuente: Rendiciones de cuenta), trabajo altamente calificado. Por otro lado la cantidad de trabajadores no docentes disminuye en la década de los 90', sector donde podría haberse dado el clientelismo político como tal, lo que posiblemente justifique su falta de calificación adecuada, falta de calificación reconocida por la propia ANEP en mensajes presupuestales y rendiciones de cuenta de épocas de la reforma educativa.

<sup>121</sup> Fuentes varias, entre ellas Rendición de cuenta

<sup>122</sup> Varias escuelas muestran su débil construcción con desperfectos múltiples (rajaduras, humedades, etc.) fenómeno que unos años después se repite para secundaria. Fuente: Boletines FENAPES, varios

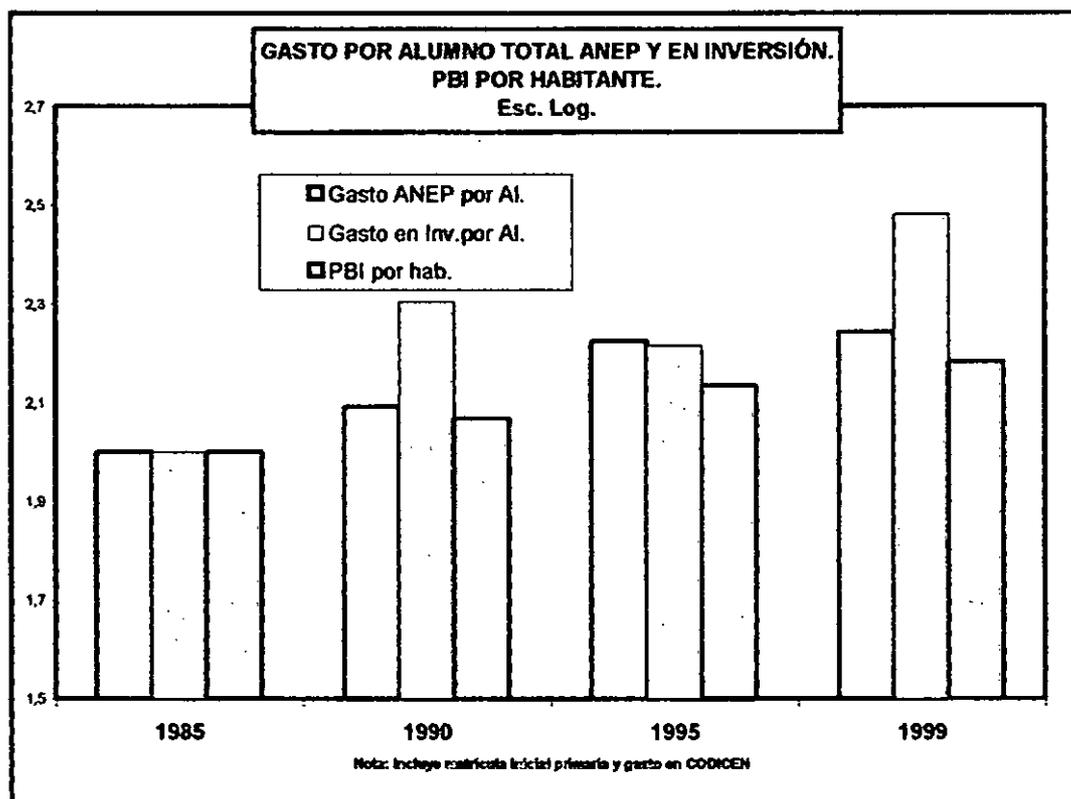
<sup>123</sup> La falta de seriedad en las licitaciones y contabilización de costos se comprueba por ejemplo en el hecho que distintas publicaciones ANEP, cuantifican de distinta manera costos de las mismas edificaciones. Por demás las múltiples observaciones del tribunal de cuentas en estos años también podría corroborar lo expuesto. Estos hechos fueron analizados en distintas publicaciones sindicales y recogidas, en varias oportunidades, sus denuncias por la prensa grande. Fuente: Boletines FENAPES, varios.

CUADRO 40.

EVOLUCIÓN GASTO POR ALUMNO				
período 1985-00. 1985=100				
Años	TOTAL	Primaria	Secundaria	UTU
1985	100	100	100	100
1986	118	120	115	120
1987	122	125	118	120
1988	144	162	131	108
1989	134	154	115	107
1990	118	137	103	87
1991	114	130	109	75
1992	118	137	109	77
1993	133	147	132	87
1994	163	147	178	171
1995	128	129	110	147
1996	121	127	117	107
1997	144	155	133	127
1998	137	142	136	119
1999	167	182	158	135
2000	163	166	168	143

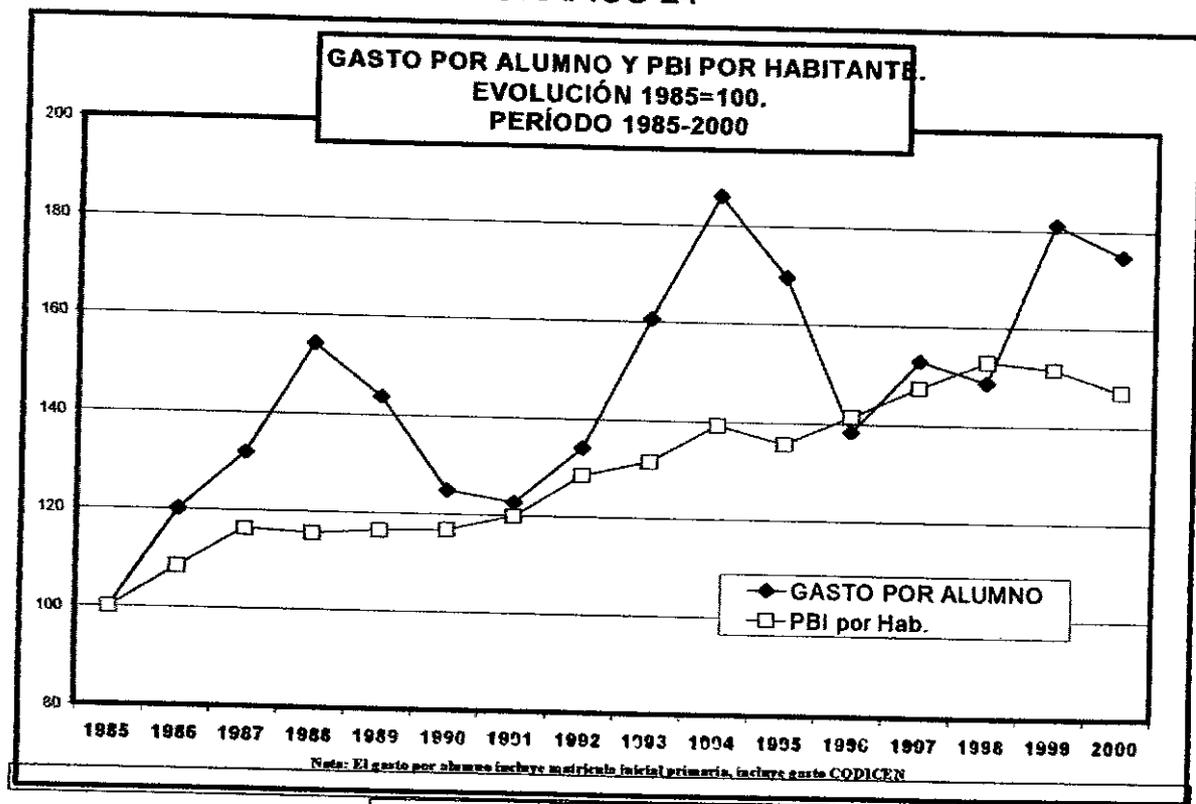
Fuente: Anexo cuadros IV, VII  
 Nota: Sin incluir matrícula Primaria Inicial. No incluye gasto CODICEN

GRÁFICO 23



Fuente: Anexo cuadros I, III, V, VII, VIII

GRÁFICO 24

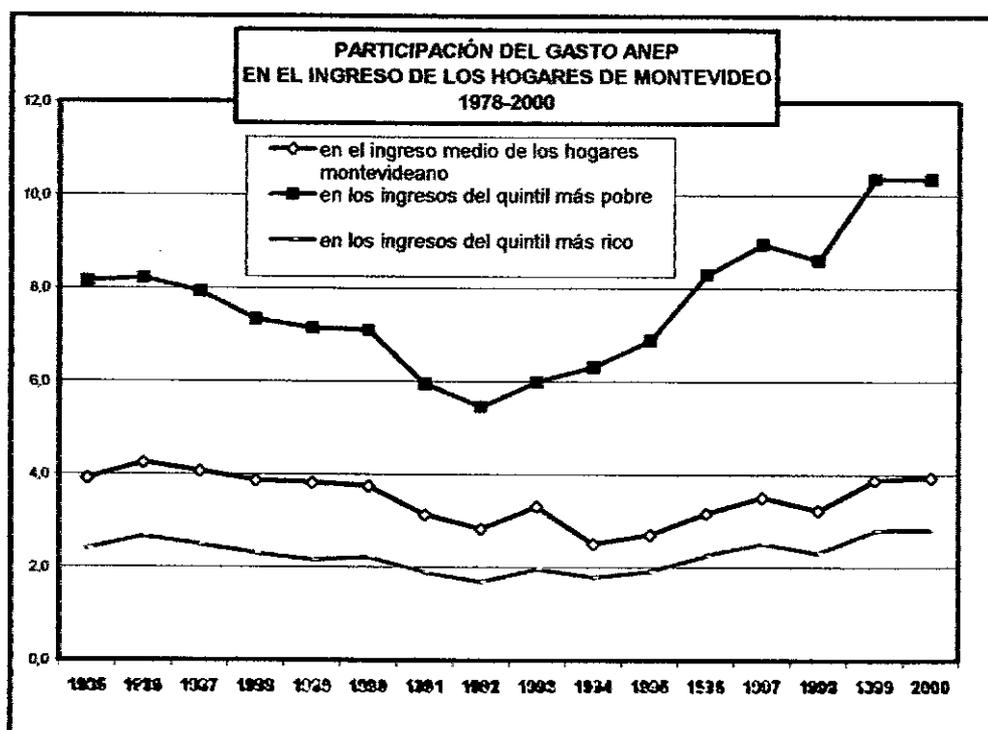


De todas formas y a manera de síntesis se podría afirmar que para el período el gasto por alumno (gráfico 24) tuvo cierto comportamiento procíclico, excepto en 1990-91 y 1995-96.

#### **El gasto educativo ANEP y el ingreso de los hogares.**

El impacto de los gastos públicos en estos sistemas educativos en los ingresos de los hogares montevideanos, no fue homogéneo para todos los años de este período de acuerdo a lo ilustrado en el gráfico y cuadro siguientes.

GRÁFICO 25



Fuente: Anexo, cuadro XII

CUADRO 41

Tasas de crec. ac. anual PARTICIPACION DEL GASTO ANEP/INGRESO HOGARES Montevideo			
AÑOS	Ingreso medio del Hogar con valor locativo	Límite superior del 20% más pobre	Límite inferior del 20% más rico
1985-1992	-4,5	-5,6	-5,0
1993-2000	2,5	8,1	5,2
1985-2000	0,04	1,60	1,08

Fuente: Anexo, cuadro XII

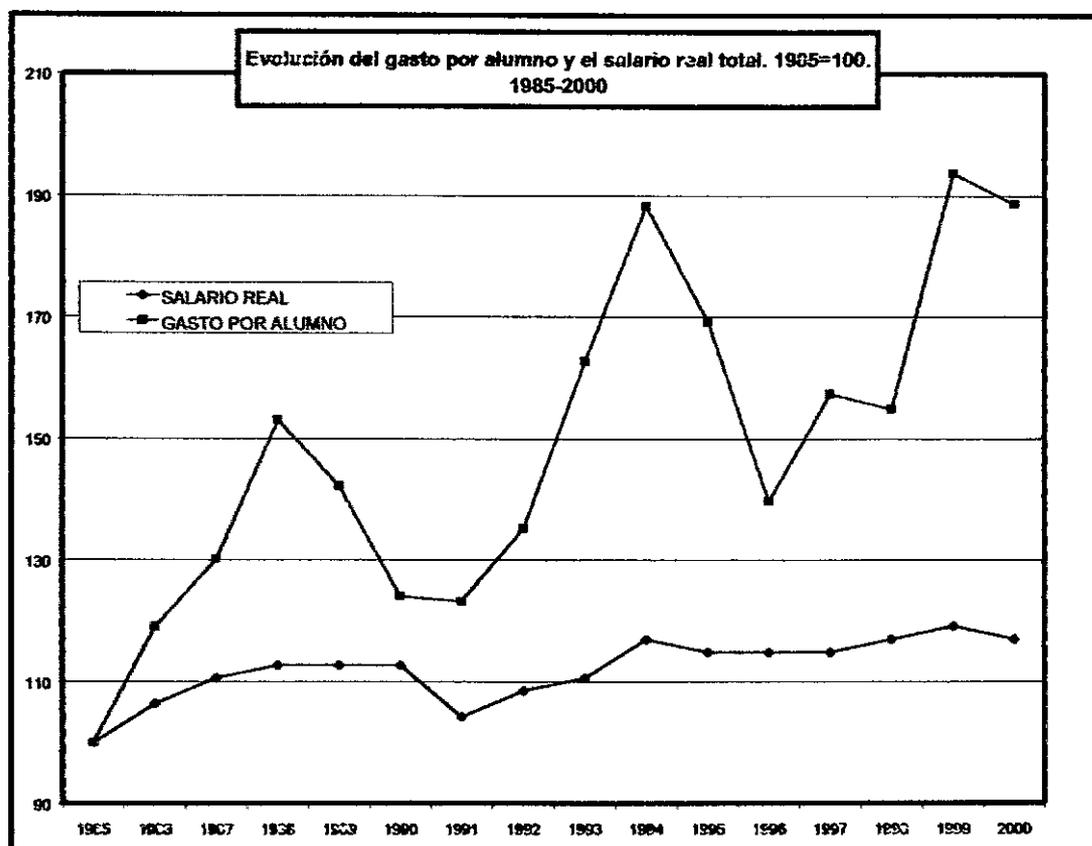
De conjunto el gasto educativo tuvo una tasa de crecimiento del 0,04% en los ingresos medios de los hogares montevideanos (estancamiento), positiva para el límite superior del 20% más pobre y para el ingreso del límite inferior del 20% más ricos. Lo expuesto se justifica tanto por el comportamiento del gasto educativo como por el de los ingresos de los hogares. Entre 1985 y 1992 un estancamiento del gasto ANEP y un mejoramiento de los ingresos de los hogares. Vuelve a revertirse la situación entre 1993 y el año 2000 en virtud de un gasto educativo mayor, combinado con un decrecimiento del ingreso familiar. En definitiva si el gasto público en educación primaria y media al comienzo de este período impactaba en un 3,91% en el ingreso medio de los hogares de Montevideo, con una participación en el quintil más pobre de un 8,1% y de 2,4% en el más rico; hacia el final del período (año 2000) la participación fue de 3,93%, 10,3% y 2,8% respectivamente.

**Relación de las variables salario indirecto medido por el gasto por alumno y salario directo del conjunto de los trabajadores.**

El gráfico 26 muestra por un lado la existencia de correlación entre las variables gasto por alumno y salario real total. Sin embargo sus tendencias marcan ciertas diferencias pues el gasto por alumno se comportó de manera ascendente, mientras que el salario real permaneció prácticamente estancado, de dónde se podría afirmar que hasta cierto punto el comportamiento de esta variable salarial indirecta atemperó el estancamiento del salario real en una conformación salarial total.

Se hace pertinente reafirmar la idea de que el desarrollo de este tipo de relación salarial no depende únicamente de la evolución del gasto y la matrícula, sino de un conjunto de elementos que hacen a la calidad de la enseñanza.

GRÁFICO 26



fuentes: Anexo cuadros N°II, III, VII

**Otros cambios institucionales.**

El período democrático mostró múltiples cambios en el sistema. La ley de emergencia de la educación 15.739 de 1985 continuó lacerando la autonomía del sistema quedando la elección de autoridades del CoDiCen y ANEP como potestad del Poder Ejecutivo, por tanto conforme a los sectores políticos de gobierno. A partir de allí se gestarían transformaciones sin evaluación previa y muy poca a posteriori, resultantes de cada cambio de autoridades. Para 1986, se establecerían nuevos planes de estudios con las mencionadas marchas y contramarchas características de estos años entre ellas y

para la enseñanza media ...*la experiencia de Ampliación del Tiempo Pedagógico, los Liceos Rurales, los liceos de Ciclo Básico Contextualizado, la innovación en Liceos Nocturnos piloto, la Microexperiencia en Bachillerato*<sup>124</sup>.

El artículo 19 de la ley de 1985, estableció la creación de las asambleas técnico docentes (ATD) en los 3 subsistemas ANEP, cuyos antecedentes podrían encontrarse en las asambleas del artículo 40 para secundaria, mencionadas para el primer período analizado. Las ATD comenzarían a funcionar desde 1991, aportando en múltiples temas, pero poco tenidas en cuenta. Se aprobaría igualmente un nuevo estatuto docente (1986), que dejaba de lado varios de los postulados anteriores y con nueva revalorización de la titulación a través de las instituciones de formación docente (Magisterio, IPA, INET) que vuelven a rehacer sus currículos y tiempos de duración (Magisterio, IPA retoman 4 años).

Elemento de indiscutible trascendencia en la vida del sector y la calidad de la enseñanza lo constituyó la restitución de trabajadores docentes y paradocentes reprimidos en épocas dictatoriales. De igual manera se restableció la legitimidad de la actividad sindical censurada, hecho que repercutió en la formación de AFUTU (1985) y en la mayor participación de FENAPES y FUM, sin dejar de reconocer la importancia de tales agremiaciones con anterioridad y en la propia caída dictatorial y recuperación de las instituciones democráticas. El período a su vez se caracterizó por la recuperación de la actividad gremial estudiantil, con distintas etapas de influencia.

El diagnóstico de la CIDE sobre el Sistema de Enseñanza Público en el país (ya mencionado en el período 1960-69) fue un anticipo de lo que se conoció como la Reforma de la Educación, que tuvo como fecha oficial de comienzo el año '96, aunque para primaria y UTU su comienzo fue anterior. Resultó significativo que no fuese presentada por escrito sistemáticamente en ningún lugar, al punto que se la calificó como *ágrafa*<sup>125</sup>, situación sin precedentes en la historia de la educación uruguaya; es introducida a través de la Ley de Presupuesto 1995, que como es sabido, debería justificar gastos e inversiones, y no una normativa específica para el caso educacional.

Coraggio<sup>126</sup> corrobora al respecto, que se retorna a los criterios uniformizantes de las propuestas de la década del setenta. La educación, a través de los organismos internacionales de crédito, se intentó adecuar como engranaje de la economía. Así vista la educación debía buscar la competitividad y respaldar la aceptación de las nuevas tecnologías. Se señala al respecto "*...es el Banco Mundial quien viene implementando procesos de reforma educativa en América Latina, usando sobre los gobiernos la influencia que le da ser el agente del ajuste estructural y el artífice de la condicionalidad crediticia, por la cual los gobiernos de los países en desarrollo deben ver que sus políticas públicas sean aprobadas para tener acceso al crédito en el mercado mundial. En tal sentido la política educativa y la política económica propugnadas por el FMI y el BM están íntimamente relacionadas.*"<sup>127</sup>. Tal reforma se sustentó en el país en una interpretación de diagnósticos de la CEPAL y el BID y el

<sup>124</sup> Pallares, R. "Fundamentos y consideraciones para una política alternativa en la educación media" en "Reforma Educativa. Análisis crítico y propuestas" Fundación Vivian Trías, 1998. Pág. 51

<sup>125</sup> García Montecora, V.; Revista Alfarera N°14, marzo-abril 1996.

<sup>126</sup> Coraggio, J.; 1995.

<sup>127</sup> Coraggio, J., 1995.

Censo Nacional de Docentes 1995, intentando superar en el corto plazo (5 años de gobierno) las limitaciones y carencias que surgieron de dichos estudios diagnósticos. En tanto que esta Reforma y a diferencia del plan CIDE, no basó su propuesta educativa en un proyecto de desarrollo global para el país, no pudo satisfacer necesidades en tal sentido, siendo la política educativa, determinada por el mercado. Así vistas las cosas solo debía construirse desde el Estado una oferta educativa más para la fuerza laboral en un mercado concebido como incambiante. Lógicamente, la propuesta educativa presupuestal tendría criterios muy vagos para la asignación del gasto, metas cuantitativas que estarían supuestamente en concordancia con los objetivos explícitos (equidad, apertura interna y externa, pluralismo cultural) y para lo cual habrían 4 líneas de acción fundamentales: mejoramiento de la calidad de la educación, capacitación y formación docente, ampliación de la cobertura (especialmente la inicial) y mejoramiento de la gestión<sup>128</sup>.

Los cambios se sucedieron implementándose la expansión hacia los 4 años en primaria, transformación curricular que en primaria y la media<sup>129</sup> introdujeron el estudio por áreas, conformación de los CERP (Centros Regionales de Profesores) para la formación docente con cursos de duración menores que el IPA (3 años, otra vez como en épocas dictatoriales), desestructuración de la UTU (cierre de escuelas rurales, cursos varios, etc.) y cierre de la INET. Tales medidas no contaron con el consenso y mucho menos participación de estudiantes y trabajadores tanto representados en sus distintas agremiaciones como en las mencionadas ATD. Sin embargo todo el plan fue aprobado por mayorías parlamentarias, en su fase 1995-1999, como la Reforma del Bachillerato anunciada en el presupuesto 2000.

#### **IV.3.- CONCLUSIÓN. LA ENSEÑANZA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA EN EL PERÍODO 1985-00 COMO SALARIO INDIRECTO.**

A pesar de cierta recuperación en los gastos y de la expansión del sistema (fundamentalmente hacia el nivel inicial) varios aspectos sustanciales nos permiten corroborar los desequilibrios del sistema y su sustento adaptativo:

- a) La matrícula en enseñanza primaria pública medida para los grados de 1° a 6° mostró un relativo estancamiento en relación al período anterior. Se continuó observando el decaimiento del subsistema en zonas rurales medido por la evolución de la matrícula primaria rural<sup>130</sup>. Se destacó el incremento de la matrícula primaria inicial fundamentalmente a partir de 1996, llegando a ocupar el 20% del total de escolares, aún muy distante de los niveles de cobertura alcanzados por primaria de 1° a 6° (48% cobertura preescolar). A su vez se incrementan en un 8,5% la cantidad de alumnos promedio por escuela. Lo expuesto sería indicador de desequilibrios no resueltos.
- b) Dicho comportamiento se reflejaría en términos de cobertura para primaria común (de 1° a 6° grado). Tal cobertura permaneció estancada. La cobertura

<sup>128</sup> Tales postulados pueden observarse en los mensajes presupuestales 1995 y 2000, entre otras publicaciones propias de la ANEP

<sup>129</sup> En secundaria para el año 2000 coexistían 9 planes de estudio diferentes.

<sup>130</sup> Descenso de matrícula no solo determinado por el comportamiento de la población rural sino por la concepción costo-beneficio en que se encasillara al sistema en la últimas décadas. Referimos al cierre de escuelas rurales tanto primarias como de la UTU.

en la enseñanza media creció casi en un 14% entre 1985 y 2000, con caída de la cobertura privada entre los años 1985 y 1987, que se recuperaría luego con niveles muy inferiores a 1978 y permaneciendo estancada en los 90'. Sería la enseñanza media pública que mostró niveles de cobertura ascendente hasta el final del período, con el crecimiento de la matrícula secundaria (desacelerado entre 1990 y 1999), puesto que UTU solo mostró incremento en la segunda mitad de la década de los 80' cayendo en la década de los 90'. La cantidad de alumnos por grupo para secundaria resulta otro indicador de deterioro del sistema incrementándose en un 10,4% entre 1985 y el 2000.

- c) Lo expuesto induce a un crecimiento total del gasto por alumno entre 1985 y 2000 si tenemos en cuenta la matrícula de primaria inicial, recuperando los niveles de épocas de dictadura 1975-77/78. El gasto por alumno a partir de la segunda mitad de la década de los 90' crece más lentamente que el PBI por habitante.
- d) La variable salario docente jugaría en ello un importante papel, fundamentalmente en los años 1985-86, 1988-89, 1993-94 y a partir de 1996 con el incremento salarial por titulación (para primaria además la especificidad de permanencia en el aula). El salario real docente medido en su unidad básica, a partir de 1996 tomado para no titulados (más del 70% de los docentes de UTU y secundaria) toma un nuevo nivel a partir de 1985 sin recuperar niveles precrisis y corrigiéndose con la evolución del salario real total. Si para 1977 el salario docente referido era el 74% de los salarios medios, para el 2000 era el 60% de los mismos. La tasa de crecimiento acumulativa anual del salario real docente referido fue negativa para el total del período en  $-0.06\%$ .
- e) El afianzamiento del modelo hacia los 90' se marcaría en términos distributivos también por el estancamiento de la participación del gasto educativo público en el PBI. En términos de los gastos totales del gobierno central el gasto educativo tuvo un crecimiento más lento. La década de los 90' alcanzó un 11,6% promedio en la participación del gasto educativo ANEP en el total del gasto del gobierno central y un 1,7% en el PBI, participación similar a la de 1977/78.
- f) El crecimiento leve de los gastos educativos frente a la disminución del ingreso de los hogares acrecentaría la participación de estos gastos en el ingreso familiar montevideano y fundamentalmente en los estratos más pobres, fenómeno que indica su progresividad redistributiva.
- g) Sin embargo, cabe destacar que el incremento del gasto por alumno podría haber atemperado hasta cierto punto el estancamiento del salario real, más allá de que el hecho como tal no alcance para asegurar una tendencia más positiva de la relación salarial en su conjunto (directa e indirecta).
- h) Otros aspectos resultarían indicativos de la adaptación del modelo educativo a la forma de funcionamiento general de la economía. La variabilidad de política específica hasta 1995 no permitió cambios sustanciales, más que las mejoras propias del restablecimiento de las libertades democráticas. La

continuación de la destrucción de la autonomía del sistema podría haber influenciado en los sucesivos cambios de política de acuerdo a los cambios de partido de gobierno, mostrando mayor estabilidad en la continuidad de gobiernos colorados a partir de 1995. Sería explícitamente, la reforma educativa de los años 90' que estructuradamente intentó adaptar el sistema a la globalización y a los respectivos cambios estructurales acaecidos en el país. Al respecto cita textual del mensaje dirigido por la ANEP al parlamento en ocasión de formularse la ley presupuestal 1995-1999, ... *La ANEP entiende y valora políticamente el proceso de asignación y redistribución de recursos a la educación, contextualizado por los desafíos derivados de la globalización de la economía, por las oportunidades y los problemas regionales, por entender nuestra escala de inserción competitiva en el MERCOSUR, por la iniciativa de reforma del Estado, de saneamiento de la economía, de ajuste del sistema de seguridad social y reconversión de la estructura productiva*<sup>131</sup> ... y cita del mensaje presupuestal 2000-2004...*una amplia apertura interna y externa de la educación del país con el fin de lograr que nuestra educación, con una actitud de apertura permanente y atenta hacia experiencias educativas nacionales e internacionales, se adapte rápidamente a las nuevas demandas en formación que han de recibir los futuros egresados*<sup>132</sup>. Es así como la educación vuelve a las formas uniformizantes de los 70', condicionada por los organismos internacionales de crédito (BID, BM) que participan modestamente en el financiamiento de la misma (3.18% promedio 1996-2000).

---

<sup>131</sup> Mensaje Presupuestal ANEP 1995-1999, pág. 14

<sup>132</sup> ANEP, Mensaje 2000-2004, pág. 1

## CONCLUSIONES FINALES.

A lo largo de los tres períodos establecidos el sistema educativo público primario y medio sufre un proceso de cambio relacionado al régimen de acumulación que surge y se desarrolla. En ello la cada vez más preponderante acción del estado, las contradicciones internas del propio sector y los distintos grados de conflictividad.

El período 1961-1969 se enmarcó en el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que no pudo, bajo la forma que mantuvo, dar respuesta productiva a las nuevas condiciones internacionales. El conflicto entre producción (estancada) y distribución generó un nivel de lucha de clases hasta entonces desconocida en el país, que atravesó incluso al propio bloque de poder, y que se dirimió recién en 1973 con el golpe de estado cívico-militar. El conflicto social mantuvo una distribución del ingreso que ya no era funcional a las necesidades de acumulación capitalista, en particular el elevado nivel del gasto en educación y del salario docente.

Las etapa crítica de los 60' como proceso de transición entre una forma de funcionamiento económico (modelo económico o régimen de acumulación) y otra, encontró entonces peculiar reflejo en el comportamiento del sistema educativo primario y medio. Se observó la falta de políticas globales hacia el sector, más allá del incremento constante de los gastos que estaría determinado por la conflictividad.

Característica del primer período establecido (1961-1969) resultó la leve expansión de la matrícula y cobertura primaria, así como la extensión de estos indicadores en la enseñanza media. Sin embargo, el gasto por alumno en primaria creció no solo ante el comportamiento del gasto, sino de la matrícula mencionada. En cambio en la enseñanza media el gasto por alumno tendió a decrecer ante el comportamiento de la matrícula. De allí que pueda afirmarse que los esfuerzos realizados por la sociedad en tal sentido no fueron suficientes para satisfacer las necesidades propias del sistema, a pesar de que el gasto educativo acrecentara su participación en el PBI y en el gasto total del gobierno central.

El período se presentó sumamente contradictorio, donde no se podría negar una redistribución de la riqueza a favor del sistema educativo y por tanto una evolución positiva de este tipo de salario indirecto, pero a su vez insuficiente ante:

- la capacidad edilicia e infraestructural en general, sobrepasada en virtud de la masividad que el sector iba adquiriendo,
- la falta de políticas de largo plazo encaminadas a su desarrollo, políticas que en lo fundamental solo parecen haber estado pautadas por los golpes continuos a la autonomía del sistema, como formas de transición a un modelo adaptativo futuro.

La evolución del gasto por alumno estaría en gran parte determinada por la evolución salarial de los trabajadores que influye en la calidad del servicio, relacionado al auge de las luchas gremiales, insertadas en toda una época de confrontación social más amplia. Los años pre-electorales 1961 y fundamentalmente 1965 (que marcó un nuevo escalón en estos gastos) parecen sustentarse en ello más que en un estricto ciclo político.

No se corrobora además para el primer período que el salario indirecto relativo a este sistema se corrija a ritmos similares a la evolución del salario directo total pues no sufrió el estancamiento de esta última variable.

En el segundo subperíodo (1970-1984), y una vez dirimido el conflicto social en el plano político-militar, se puso en marcha una rebaja del salario real que lo devolvió a los niveles de 30 años atrás, abriendo una nueva etapa de acumulación capitalista y de crecimiento económico. La concentración del ingreso y la centralización del capital, la reconversión a la exportación de los antiguos grupos económicos líderes en la sustitución, los subsidios a la producción agrícola y pesquera, fueron componentes principales de un modelo que se basó en un mayor aprovechamiento de los recursos naturales y en un aumento de la inversión financiada por el abundante y barato crédito externo, pero no demandó una mejor calidad de los recursos humanos. Por el contrario, la brecha entre el gasto público en educación y el gasto global del gobierno central y con el PBI se amplió cada vez más, deteriorándose también la calidad de la enseñanza por la persecución ideológica.

El sistema educativo primario y medio en el período 1970-1984 se caracterizó entonces por:

- una evolución negativa de la matrícula en los subsistemas primario y secundario, con tendencia contraria en UTU. En relación a lo que del sector puede recibir directamente la población, la cobertura educativa indicaría su disminución.
- La contracción de este gasto social sobrepasó los límites de la disminución de la matrícula, pues el gasto por alumno también disminuyó. Gasto por alumno que continuó siendo dependiente de la evolución del salario directo de los trabajadores del sector.

Las nuevas formas de acumulación económica en un período de gran concentración de la riqueza y desmantelamiento de la conflictividad social hacia 1973 se reflejaron en el sector:

- perdiendo el dinamismo salarial de la etapa precedente.
- la evolución del gasto educativo relativo a la enseñanza primaria y media pública como porcentaje del PBI y su participación en los gastos totales del gobierno central manifestaron abrupta caída, resultando un peculiar indicador macroeconómico de la política distributiva y de la adaptación a las necesidades de la acumulación.
- se agrega el desmantelamiento represivo del sector, en cuanto al vaciamiento de sus contenidos y represión directa de los actores involucrados.
- se afirma entonces que en el período comenzó a corregirse esta forma de salario indirecto con las formas salariales directas.

Se concluye que en el período 1970-1984 el salario indirecto observado en términos de educación primaria y media mostró un cambio drástico acompañando el cambio estructural de la economía en su conjunto. El nuevo modelo económico que

comenzó a instaurarse reajustaría el sistema educativo y sus resultados se observaron ya desde esta etapa.

En el tercer subperíodo (1985-2000), la crisis económica y financiera y la recuperación de la democracia se conjugaron para situar, en la coyuntura, otros factores del crecimiento económico, entre ellos la ampliación del mercado interno por la mejora en la distribución del ingreso. La renegociación de la deuda externa dio un respiro para instrumentar una batería de alicientes a la inversión (nacional y extranjera) y para utilizar la capacidad instalada subutilizada de los grandes grupos económicos que se habían fortalecido durante la dictadura. Esto permitió retomar el crecimiento con una cierta redistribución del ingreso que se mantuvo hasta 1988, cuando se aceptaron los condicionamientos del Banco Mundial que exigió a través de los acuerdos de ajuste estructural retomar la apertura e iniciar la reforma del estado. De otra manera el cumplimiento con los compromisos financieros internacionales no estaba asegurado. A partir de 1990 la situación cambió rápidamente. Se dio cauce a la reinserción internacional del país, basada en una apertura económico-financiera al exterior que redefinió el papel del estado y de los sectores económicos en la generación del producto. La desindustrialización y el crecimiento de los servicios ambientados por la apertura, junto a la desregulación del mercado de trabajo, estimularon un funcionamiento económico de crecimiento sin distribución, con desempleo y salarios estancados, que cambió profundamente el rumbo de la lucha de clases. En ese entorno el gasto educativo, con muchas oscilaciones, se estancó y se dio paso a una reforma educativa. La educación estaba desajustada a un cambio tan profundo en la realidad material del país. Se intentaría su adaptación al modelo de reinserción internacional basado en el logro de competitividades a través de la consigna "más mercado menos estado", en otras palabras menor presión fiscal a la inversión privada, menos regulación y flexibilización del mercado de trabajo.

El tercer período (1985-2000) manifestó entonces:

- un relativo estancamiento en la matrícula de enseñanza primaria pública medida para los grados de 1° a 6°. Continuó el decaimiento del subsistema en zonas rurales. Se destacaría el incremento de la matrícula inicial, fundamentalmente a partir de 1996. Lo expuesto se reflejó en términos de cobertura.
- La cobertura en la enseñanza media creció casi en un 14% entre 1985 y 2000, con diferencias en Secundaria y UTU.
- el gasto por alumno tuvo gran variabilidad influenciado por picos de conflictividad del sector que aprovecharían los ciclos electorales y hacia el final por una supuesta intencionalidad de profesionalización docente y premio a la titulación que termina resultando en la desestructuración de la pirámide escalafonaria de docentes titulados con el correspondiente desestímulo al ascenso de grado. En definitiva la evolución del gasto en el sector mostraría cierto comportamiento procíclico en su comparación con el PBI. Recuperaría la participación vigente en la dictadura previa a la crisis de los 80' en relación al crecimiento del gasto total del gobierno central.

- por su parte, el salario docente (medido en su unidad básica y a partir de 1996 tomado solo para no titulados) no recuperaría siquiera los niveles anteriores a la crisis de los 80', corrigiendo su evolución al salario real total.

Otros fenómenos marcarían el proceso adaptativo al nuevo régimen de acumulación:

- la variabilidad de la política específica hasta 1995 no permitió cambios sustanciales, más que las mejoras propias del restablecimiento de las libertades democráticas.
- la reforma educativa de los años 90' explicitó su intencionalidad adaptativa a la nueva etapa de globalización y a los respectivos cambios estructurales acaecidos en el país. Educar en polivalencias para un mercado de trabajo inestable y flexible se concretaría como objetivo, condicionada por los organismos internacionales de crédito. La educación retomó ciertas formas uniformizantes características de los 70'. En ello la influencia que pudiera tener la no recuperación de los grados de autonomía alcanzados hasta 1967/68.

Sin embargo el comportamiento de cierta manera procíclico del gasto educativo podría haber atemperado el deterioro redistributivo expresado en términos salariales directos.

En general y para los 40 años estudiados la relación alumno/escuela en primaria y alumno por grupo en secundaria resultó indicador del deterioro del sistema. Entre 1964 y 1999 la cantidad de alumnos primarios por escuela creció en un 32%. Si bien este indicador puede presentar limitaciones para la cuantificación estricta de las condiciones de atención de la población escolar, su excesivo crecimiento permite la afirmación hecha.

Para secundaria, el indicador alumnos por grupo, no mostró avances sustantivos en tanto que para 1964 se indicaban entre 30-35 alumnos por grupo, para el 2000, 35 alumnos por grupo. El no haber mejorado este indicador, precisamente desde épocas en que se resalta su decadencia, parece permitir afirmar que se convierte en problemática estructural.

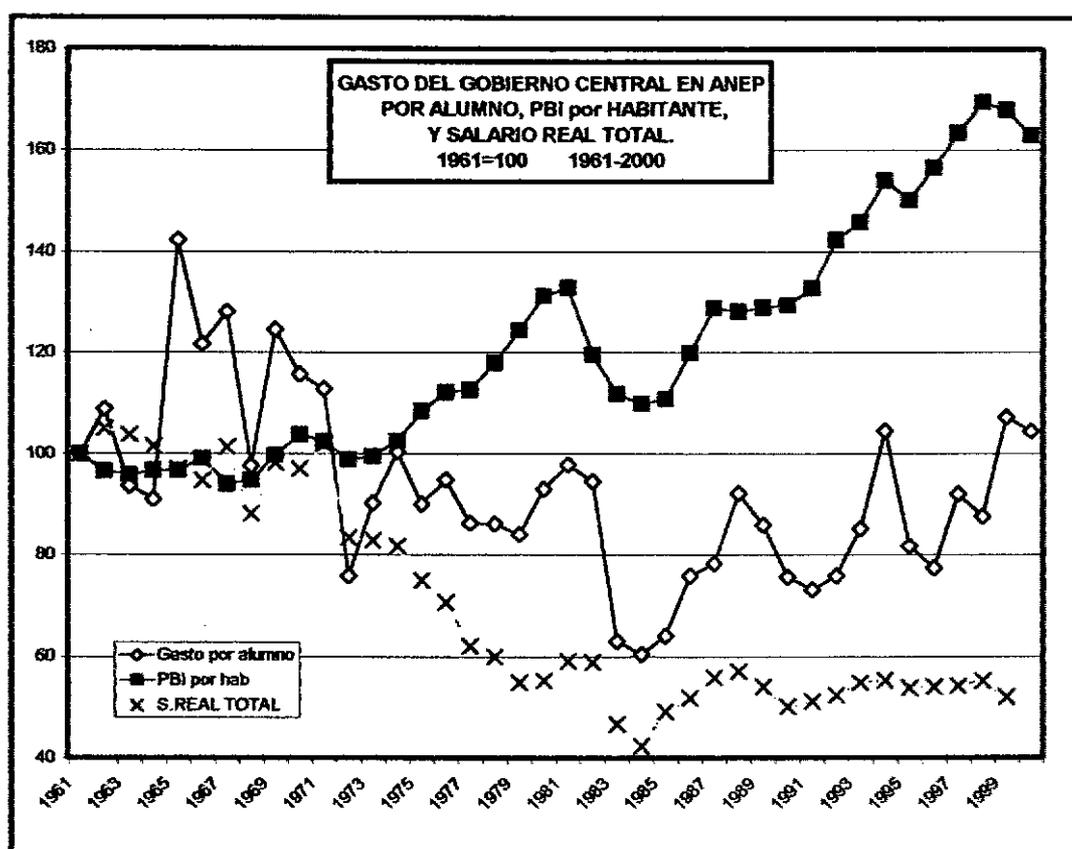
Por otra parte, el impacto de los gastos educativos públicos en los subsistemas primario y medio entre 1968 y 2000 en los ingresos medios de los hogares montevideanos, tuvo una tasa de crecimiento acumulativa anual negativa del -1,7%, creciendo en los hogares del quintil más pobre solo en un 0,2% y decreciendo en los más ricos en un -0,8%. Si para el año 1968 dicha participación era del 6,9% en los ingresos medios, del 9,7% en los ingresos del 20% más pobre y del 3,2% en el más rico; para el año 2000 su peso era del 3,9%, 10,3% y 2,8% respectivamente. A su vez, los ingresos medios de los hogares de Montevideo tuvieron una tasa de crecimiento acumulativa anual del 2,2%, mientras que para los hogares del quintil más pobre fue de 0,2% y más rico de 1,2%. Se destaca el impacto progresivo de este tipo de gastos, así como la menor utilización de tales recursos públicos en los estratos más ricos donde la institución educativa privada tiene un rol destacado. En síntesis, educación más pobre, para los más pobres.

Los cambios acaecidos en los subsistemas educativos primario y medio podrían reafirmar la caracterización del modelo como concentrador y excluyente a lo largo de

los 40 años analizados, si tenemos en cuenta al sistema como un todo y los desequilibrios observados en su desarrollo. Dichos cambios enmarcados en el presupuesto nacional, como una forma de distribución del gasto hacia el conjunto de la población, gasto social o salario indirecto, que sobrepasan los límites estrictamente presupuestales. En tal sentido, este indicador salarial tendió a corregirse de distinto modo en el tiempo a la forma global de funcionamiento económico, sin recuperar hacia el final del período las tasas de crecimiento de los 60' ni el nivel alcanzado en aquellos años.

El gráfico 26 es ilustrativo de la brecha que indica el estancamiento de largo plazo de uno de los componentes más importantes y progresivos del salario indirecto. Como la puesta en práctica de dicho gasto social es fuertemente intensiva en fuerza de trabajo, culminó asociándose con la evolución del salario real del conjunto de los trabajadores públicos y privados.

GRÁFICO 26



Fuente: Anexo cuadros I, II, III, VII

Sistema educativo inmerso en una determinada división internacional del trabajo donde el lugar del Uruguay (y la región) no se dirigió al desarrollo científico-tecnológico y por tanto y más allá del potencial humano que pudiera tener, se corregiría hacia la desestructuración de tal potencial. Desarrollo tecnológico desigualmente distribuido a nivel mundial, de cada región y en la particularidad del tercer mundo, también de cada país, sector, rama o empresas.

Podría sostenerse entonces que la globalización educativa para el caso del Uruguay terminaría por socavar las bases de un sistema que venía perfilándose más o menos lentamente hacia su universalización, hacia el desarrollo de aprendizaje e

integración, con rasgos autónomos particulares cuyos primeros límites se situarían hacia fines de la década de los 60', precisamente en épocas avanzadas de crisis del patrón industrializador. La década de los 90', fundamentalmente a partir de su segunda mitad, resultaría corolario apurado de un proceso que contuvo marchas y contramarchas. El funcionamiento económico funcional a la reinserción internacional del país una vez definido el conflicto social de los años 60', primero por la fuerza dictatorial y luego por la propia estructura socio económica que lo sustentó, lograría no sin dificultades transformar también estas formas salariales específicas. Explícitamente reseñado en los objetivos de la Reforma de los 90', lo expuesto podría concebirse también como parte de las políticas aperturistas y liberalizadoras del estado uruguayo, conjuntamente con la práctica distributiva basada en las nuevas formas de acumulación, aunque, desde cierto punto, más atenuada para estas formas particulares de salario.

Es que por un lado, y en términos generales, se constató cierto crecimiento procíclico, en términos absolutos del gasto y del gasto por alumno en la tercera etapa 1985-2000 (sin llegar a los niveles de la primera etapa) y relativamente menor al crecimiento del gasto total del gobierno central. Por el otro lado se constataron desequilibrios profundos (cobertura educativa, deterioro salarial docente, distribución interna del gasto, infraestructura material, cambios institucionales específicos) en el sistema que hacen esencialmente a la calidad del mismo y por tanto al deterioro de esta forma salarial.

## ANEXO ESTADÍSTICO.

### CRITERIOS DE CONTABILIZACIÓN DEL GASTO.

Conocida es la existencia de diferentes criterios en la contabilización de los gastos públicos y las dificultades que ello presenta, sobretodo si de estudios de largo plazo se trata. A lo largo del período señalado y en distintas etapas encontramos los siguientes criterios:

- Criterio de asignación líquida o de crédito: Hace referencia a lo autorizado a gastar de acuerdo a lo presupuestado anualmente. Este criterio se descartó por su gran desviación tendencial con lo gastado realmente, desviación por demás diferente en los distintos períodos o incluso de un año con respecto a otro.
- Criterio de afectación total o compromiso: Hace referencia a los compromisos de gasto en cada año. Presenta ciertas desviaciones con lo realmente gastado anualmente (o criterio de caja) en virtud fundamentalmente de los compromisos en gastos de inversión, que pudieran o no desembolsarse en el año hecho que se refuerza con el desarrollo del crédito, sin embargo es el criterio adoptado en este estudio. Los motivos que hacen válida esta decisión se relacionan en primer lugar con que en este particular (gastos en educación pública) y en todo el período establecido, los gastos de funcionamiento ocupan más del 80% del total de gastos. En segundo lugar, sería el único criterio que tendría continuidad histórica tanto en el período a estudiar, como hacia atrás en el siglo, hecho que permitiría empalmar estas series con las que en un futuro se hagan de la primera mitad del siglo XX.
- Criterio de caja: Se trata de lo realmente gastado año a año. Lamentablemente, dicho criterio puede reconstruirse para Uruguay desde 1973 a través de las estadísticas del FMI (*government finance statistics yearbook*) y por la CGN desde 1985 hasta 1998. Dichas fuentes se corroboran mutuamente. Por otro lado y relativo a los gastos en educación, la tendencia de los gastos establecidos por este criterio y con el criterio de compromiso es similar a lo largo del período, separándose sin significación importante en la década de los 90'. El motivo de lo expuesto lo constituye el peso de los gastos de funcionamiento por un lado y por otro, el comportamiento de las dos separaciones por destino en esa última década.
- Criterio de lo devengado o ejecutado: Aquí la diferencia está dada también por los gastos de inversión y contabiliza lo estrictamente ejecutado físicamente se haya o no pagado en ese año y por tanto tampoco tiene estrictamente en cuenta el compromiso de gastos, aunque lógicamente no difiere sustancialmente de él. El motivo de no haber escogido este criterio es su imposibilidad de continuidad histórica.

El período que nos atañe, cubre además la reforma constitucional de 1967, que estableció la presupuestación quinquenal y la reestructura de los distintos incisos. Por ello se tomó en general, el criterio establecido en *Análisis de los ingresos y egresos del tesoro nacional y sus efectos en las principales variables internas en el período 1961-1974*, trabajo monográfico de la facultad de Ciencias Económicas, y continuado en *Análisis de la Evolución del Presupuesto Nacional. 1963- 1994*, Ministerio de Economía, CGN, actualizándolo a partir de 1994 directamente por Rendiciones de Cuentas. Para discriminar los gastos Universidad y ANEP en los años anteriores a 1973, se toman las series publicadas en *La evolución del gasto público en educación en el Uruguay en el período 1961- 1988*.

CUADRO I

GASTOS TOTALES DE GOBIERNO CENTRAL Y PBI		
G.G.C. Criterio compromiso. Valores Constantes de 1961		
ANOS	GGC	PBI
1961	1967	17279
1962	2345	16893
1963	2237	16977
1964	2236	17315
1965	2524	17498
1966	2676	18113
1967	2489	17362
1968	2014	17639
1969	2539	18713
1970	2852	19589
1971	3018	19401
1972	2557	18723
1973	2888	18864
1974	3299	19458
1975	3001	20616
1976	3701	21445
1977	3247	21685
1978	3329	22827
1979	3400	24234
1980	3854	25700
1981	4176	26195
1982	5491	23718
1983	4439	22331
1984	4475	22086
1985	4108	22410
1986	4258	24396
1987	4594	26330
1988	4701	26330
1989	4803	26669
1990	3923	26904
1991	3692	27769
1992	3948	29954
1993	4238	30851
1994	4288	32811
1995	4747	32165
1996	5160	33734
1997	5484	35455
1998	5745	37050
1999	6028	36013
2000	5983	35509

Fuente: Abella, M. Y otros; ob.cit; Rendiciones de Cuentas varias (1995-2001); BCU, Cuentas Nacionales; INE

CUADRO II

Evolucion S.Real 1961=100
100
106
105
106
103
91
107
85
95
94
99
82
81
79
73
69
60
58
53
53
57
57
45
41
47
50
52
53
53
49
51
52
55
55
54
54
55
56
55

Fuente: INE

CUADRO III

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACIÓN PÚBLICA Universidad, Primaria y media. Valores constantes de 1961. Criterio de Compromiso.			
ANOS	TOTAL (1) (Univ.+ Prim.y media)	Universidad	(1)Primaria y Media
1961	422	74	348
1962	467	83	384
1963	424	79	345
1964	408	70	338
1965	648	97	551
1966			486
1967	652	124	529
1968	541	106	435
1969	695	144	551
1970	648	134	514
1971			344
1972			367
1973	500	101	399
1974	543	105	438
1975	485	98	387
1976	522	110	411
1977	486	112	373
1978	488	115	373
1979	510	127	382
1980	526	112	414
1981	565	123	442
1982	558	114	444
1983	411	96	314
1984	398	92	305
1985	440	110	330
1986	557	156	402
1987	603	163	440
1988	685	156	528
1989	661	156	505
1990	590	142	448
1991	590	155	434
1992	625	154	471
1993	690	132	559
1994	800	153	647
1995	748	155	593
1996	656	157	499
1997	690	128	562
1998	707	159	548
1999	835	160	675
2000	812	155	657

Fuente: Corbo, , D. y otros; Ob. Cit. Abella, M. y otros;  
Ob.Cit.; Rendiciones de Cuentas, varias  
Nota (1): Incluye CONAE 1974/84 (CODICEN 1985/00)

## CUADRO IV

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACIÓN PÚBLICA PRIMARIA Y MEDIA					
Valores constantes de 1961. Criterio de Compromiso.					
ANOS	TOTAL	CODICEN	PRIMARIA	SECUNDARIA	UTU
1961	348		205	92	52
1962	384		216	119	49
1963	345		191	111	43
1964	338		184	110	44
1965	551		275	165	111
1966	486				
1967	529		312	139	78
1968	435		260	109	66
1969	551		327	136	89
1970	514		299	133	82
1971	344				
1972	367				
1973	399		230	105	63
1974	438	2	252	116	68
1975	387	3	223	104	57
1976	411	3	223	104	81
1977	373	3	205	100	65
1978	373	6	204	101	63
1979	382	23	205	93	61
1980	414	11	238	101	64
1981	442	12	245	115	70
1982	444	13	247	116	69
1983	314	11	153	93	56
1984	305	9	168	79	49
1985	330	10	179	86	54
1986	402	15	217	106	64
1987	440	40	225	109	66
1988	528	48	286	134	60
1989	505	43	272	130	60
1990	448	36	237	125	51
1991	434	45	220	123	46
1992	471	72	231	122	46
1993	559	117	247	143	52
1994	647	104	247	191	104
1995	593	160	223	121	90
1996	499	81	221	133	64
1997	562	65	272	151	73
1998	548	80	251	152	65
1999	675	111	320	171	73
2000	657	97	296	187	76

Fuente: Corbo, D. y otros; ob. cit. y Rendiciones de Cuentas, varias

CUADRO V

GASTO DE INVERSIÓN EDUCACIÓN PÚBLICA (sin Univers.)		
AÑOS	EVOLUCIÓN	Participación en el total GE
1968	100	5,1
1969	179	7,2
1970	299	12,9
1971	211	13,6
1972	99	6,0
1973	40	2,2
1974	47	2,4
1975	25	1,4
1976	26	1,4
1977	40	2,4
1978	23	1,3
1979	64	3,7
1980	42	2,2
1981	49	2,5
1982	126	6,3
1983	64	4,5
1984	48	3,5
1985	55	3,7
1986	64	3,6
1987	114	5,8
1988	135	5,7
1989	144	6,3
1990	141	7,0
1991	108	5,5
1992	146	6,8
1993	289	11,5
1994	165	5,7
1995	165	6,2
1996	165	7,3
1997	227	8,9
1998	258	10,4
1999	394	12,9
2000	191	6,5

Fuente: Abella, M.; et. al. 1976 años 1968-1974;  
Abella, M.; et. al. 1995 años 1975-1994  
INE años 1995-2000

## CUADRO VI

SALARIO REAL DOCENTE GRADO 1, 20 HORAS, EFECTIVO (unidad basica). IPC base 1960 enero.											
Ene-61	5,4	Ene-62	5,0	Ene-63	5,6	Ene-64	6,0	Ene-65	9,5	Ene-66	7,7
feb.	5,4	feb.	5,0	feb.	5,7	feb.	5,8	feb.	9,2	feb.	7,5
mar.	5,6	mar.	5,0	mar.	5,4	mar.	5,6	mar.	8,8	mar.	7,3
abr.	5,6	abr.	5,0	abr.	5,1	abr.	5,6	abr.	8,6	abr.	7,0
may.	5,4	may.	4,9	may.	5,1	may.	5,5	may.	8,4	may.	6,9
jun.	5,3	jun.	4,9	jun.	4,9	jun.	5,3	jun.	7,8	jun.	6,4
jul.	5,3	jul.	5,7	jul.	4,7	jul.	5,2	jul.	7,6	jul.	6,7
ago.	5,2	ago.	5,7	ago.	4,6	ago.	5,0	ago.	7,1	ago.	6,5
sept.	5,2	sept.	5,6	sept.	4,4	sept.	4,9	sept.	6,6	sept.	6,4
oct.	5,2	oct.	5,5	oct.	4,2	oct.	4,8	oct.	6,3	oct.	6,2
nov.	5,1	nov.	5,5	nov.	4,1	nov.	4,7	nov.	5,9	nov.	6,0
dic.	5,1	dic.	5,5	dic.	3,9	dic.	4,4	dic.	5,2	dic.	5,6
Ene-67	12,9	Ene-68	7,0	Ene-69	6,3	Ene-70	6,0	Ene-71	6,1	Ene-72	4,9
feb.	11,5	feb.	6,6	feb.	6,2	feb.	5,9	feb.	5,9	feb.	4,7
mar.	10,9	mar.	6,3	mar.	6,1	mar.	5,8	mar.	5,8	mar.	4,4
abr.	10,7	abr.	6,1	abr.	5,9	abr.	5,7	abr.	5,8	abr.	3,9
may.	10,6	may.	5,7	may.	6,0	may.	5,6	may.	5,7	may.	3,8
jun.	9,9	jun.	5,0	jun.	5,9	jun.	5,6	jun.	5,6	jun.	3,7
jul.	9,2	jul.	5,0	jul.	5,8	jul.	5,5	jul.	5,4	jul.	3,5
ago.	9,2	ago.	5,0	ago.	5,8	ago.	5,5	ago.	5,4	ago.	3,3
sept.	8,0	sept.	5,1	sept.	5,8	sept.	5,4	sept.	5,2	sept.	3,3
oct.	7,6	oct.	5,0	oct.	5,6	oct.	5,4	oct.	4,9	oct.	2,9
nov.	7,3	nov.	5,0	nov.	5,6	nov.	5,3	nov.	4,9	nov.	2,7
dic.	6,2	dic.	4,9	dic.	5,6	dic.	5,1	dic.	4,5	dic.	2,7
Ene-73	4,7	Ene-74	4,7	Ene-75	3,6	Ene-76	4,1	Ene-77	3,7	Ene-78	3,7
feb.	4,6	feb.	4,6	feb.	3,4	feb.	4,1	feb.	3,5	feb.	3,6
mar.	4,5	mar.	4,4	mar.	3,7	mar.	4,0	mar.	3,7	mar.	3,8
abr.	4,4	abr.	4,3	abr.	3,6	abr.	3,9	abr.	3,6	abr.	3,6
may.	4,3	may.	4,2	may.	3,5	may.	3,8	may.	3,4	may.	3,5
jun.	4,2	jun.	4,0	jun.	3,4	jun.	3,8	jun.	3,8	jun.	3,8
jul.	3,6	jul.	4,4	jul.	3,3	jul.	4,3	jul.	3,6	jul.	3,6
ago.	3,5	ago.	4,3	ago.	3,2	ago.	4,1	ago.	3,9	ago.	3,5
sept.	3,3	sept.	4,0	sept.	3,0	sept.	3,9	sept.	3,7	sept.	3,7
oct.	3,2	oct.	3,7	oct.	2,9	oct.	4,0	oct.	3,6	oct.	3,6
nov.	3,2	nov.	3,4	nov.	2,9	nov.	4,0	nov.	3,6	nov.	3,6
dic.	3,2	dic.	3,7	dic.	4,1	dic.	3,9	dic.	3,8	dic.	3,7
Ene-79	3,5	Ene-80	3,1	Ene-81	3,9	Ene-82	4,3	Ene-83	3,6	Ene-84	3,2
feb.	3,7	feb.	3,8	feb.	4,3	feb.	4,3	feb.	3,5	feb.	3,1
mar.	3,6	mar.	4,1	mar.	4,2	mar.	4,3	mar.	3,5	mar.	3,0
abr.	3,5	abr.	4,0	abr.	4,1	abr.	4,3	abr.	3,3	abr.	2,9
may.	3,6	may.	3,9	may.	4,0	may.	4,2	may.	3,3	may.	3,0
jun.	3,4	jun.	3,8	jun.	3,9	jun.	4,2	jun.	3,3	jun.	2,9
jul.	3,3	jul.	4,0	jul.	4,3	jul.	4,1	jul.	3,2	jul.	2,7
ago.	3,3	ago.	3,9	ago.	4,2	ago.	4,0	ago.	3,1	ago.	2,6
sept.	3,2	sept.	3,8	sept.	4,1	sept.	4,0	sept.	3,4	sept.	2,9
oct.	3,1	oct.	4,1	oct.	4,0	oct.	3,9	oct.	3,2	oct.	2,7
nov.	3,3	nov.	4,1	nov.	3,9	nov.	3,9	nov.	3,2	nov.	2,7
dic.	3,2	dic.	4,0	dic.	3,9	dic.	3,6	dic.	3,2	dic.	2,6

...continuación CUADRO VI.

Ene-85	3,0	Ene-86	3,1	Ene-87	2,9	Ene-88	2,9	Ene-89	3,1	Ene-90	2,9
feb.	2,9	feb.	3,0	feb.	2,8	feb.	2,8	feb.	2,9	feb.	2,7
mar.	2,7	mar.	3,2	mar.	3,0	mar.	3,1	mar.	3,1	mar.	3,0
abr.	2,8	abr.	3,1	abr.	3,0	abr.	2,9	abr.	3,0	abr.	2,8
may.	2,7	may.	3,0	may.	3,0	may.	3,2	may.	2,9	may.	2,6
jun.	2,6	jun.	2,9	jun.	2,9	jun.	3,0	jun.	2,7	jun.	2,8
jul.	2,9	jul.	3,1	jul.	3,1	jul.	3,2	jul.	3,1	jul.	2,6
ago.	2,8	ago.	3,0	ago.	3,0	ago.	3,1	ago.	3,0	ago.	2,5
sept.	2,7	sept.	2,8	sept.	2,9	sept.	3,0	sept.	2,8	sept.	2,7
oct.	2,6	oct.	2,7	oct.	2,8	oct.	2,8	oct.	2,7	oct.	2,5
nov.	2,8	nov.	3,1	nov.	3,1	nov.	3,3	nov.	3,2	nov.	2,4
dic.	2,7	dic.	3,0	dic.	3,1	dic.	3,2	dic.	3,0	dic.	2,3
Ene-91	2,7	Ene-92	2,5	Ene-93	2,5	Ene-94	2,7	Ene-95	2,8	Ene-96	2,7
feb.	2,6	feb.	2,5	feb.	2,4	feb.	2,7	feb.	2,7	feb.	2,7
mar.	2,5	mar.	2,5	mar.	3,0	mar.	3,0	mar.	2,6	mar.	2,6
abr.	2,4	abr.	2,4	abr.	2,9	abr.	2,9	abr.	2,6	abr.	2,6
may.	2,6	may.	2,4	may.	2,9	may.	3,0	may.	2,7	may.	2,6
jun.	2,5	jun.	2,3	jun.	2,7	jun.	2,9	jun.	2,6	jun.	2,5
jul.	2,4	jul.	2,2	jul.	2,7	jul.	2,8	jul.	2,6	jul.	2,5
ago.	2,3	ago.	2,1	ago.	2,6	ago.	2,7	ago.	2,5	ago.	2,4
sept.	2,6	sept.	2,2	sept.	2,7	sept.	2,9	sept.	2,7	sept.	2,7
oct.	2,5	oct.	2,2	oct.	2,6	oct.	2,8	oct.	2,6	oct.	2,7
nov.	2,4	nov.	2,1	nov.	2,5	nov.	2,7	nov.	2,6	nov.	2,6
dic.	2,3	dic.	2,1	dic.	2,4	dic.	2,6	dic.	2,5	dic.	2,6
Ene-97	2,7	Ene-98	2,8	Ene-99	2,8	Ene-00	2,8	Nota: 1.- A partir de 1996 el salario refiere a docentes no titulados 2.- A partir de diciembre 1975 se mantiene la serie nominal e IPC base 1960, teniendo en cuenta el cambio en la denominación monetaria para el cálculo del salario real. Lo mismo para mayo 1993. Fuente: ANEP, Nóminas salariales mensuales Corbo, D. y otros.1989			
feb.	2,7	feb.	2,7	feb.	2,8	feb.	2,8				
mar.	2,7	mar.	2,7	mar.	2,8	mar.	2,8				
abr.	2,6	abr.	2,7	abr.	2,8	abr.	2,8				
may.	2,7	may.	2,7	may.	2,8	may.	2,7				
jun.	2,7	jun.	2,7	jun.	2,8	jun.	2,7				
jul.	2,6	jul.	2,7	jul.	2,8	jul.	2,7				
ago.	2,6	ago.	2,7	ago.	2,8	ago.	2,7				
sept.	2,7	sept.	2,7	sept.	2,8	sept.	2,7				
oct.	2,7	oct.	2,7	oct.	2,8	oct.	2,7				
nov.	2,6	nov.	2,7	nov.	2,8	nov.	2,7				
dic.	2,6	dic.	2,7	dic.	2,8	dic.	2,7				

## CUADRO VII.

MATRICULA (en miles). Según Tipo de administración y por subsistema educativo. 1961- 2000				
Años	TOTAL	Pub.total	Priv.total	% Públ./Total
1961	428	340	89	79
1962	425	344	81	81
1963	428	360	69	84
1964	465	363	102	78
1965	454	378	75	83
1966	495	389	107	79
1967	511	403	108	79
1968	525	435	90	83
1969	523	432	91	83
1970	529	433	96	82
1971	542	431	111	80
1972	545	432	113	79
1973	554	431	123	78
1974	530	424	106	80
1975	512	416	96	81
1976	509	420	89	83
1977	541	419	122	77
1978	535	416	119	78
1979	532	417	115	78
1980	535	423	112	79
1981	538	429	109	80
1982	537	446	91	83
1983	535	470	65	88
1984	530	479	51	90
1985	566	487	79	86
1986	572	498	74	87
1987	568	499	69	88
1988	596	509	87	85
1989	607	524	85	86
1990	621	533	93	86
1991	610	520	93	85
1992	606	514	91	85
1993	598	507	92	85
1994	607	507	91	84
1995	619	517	90	84
1996	617	527	98	85
1997	614	527	87	86
1998	610	522	88	86
1999	602	514	88	85
2000	607	523	84	86

## Continuación CUADRO VII...

Años	Prim.Total	Prim.Públ.	Prim.Priv.	% Públ./Total	Sec. Total	Sec.Públ.	Sec.Priv.	% Públ./Total	UTU	Total media	% Media Púb.s/T
1961	332	260	73	78	75	59	16	79	21	96	84
1962	324	262	62	81	78	59	19	76	23	101	81
1963	323	271	52	84	82	65	17	79	24	106	84
1964	352	271	81	77	86	65	21	75	27	113	81
1965	336	273	62	81	93	80	13	86	25	118	89
1966	366	278	89	76	104	86	18	83	25	129	86
1967	370	280	90	76	110	92	18	84	31	141	87
1968	372	299	73	80	118	101	17	86	35	153	89
1969	364	289	75	79	122	106	16	87	37	159	90
1970	354	288	66	81	139	109	30	78	36	175	83
1971	362	282	80	78	145	115	30	79	34	179	83
1972	353	274	79	78	156	123	33	79	35	191	83
1973	355	279	76	79	164	117	47	71	35	199	76
1974	330	272	58	82	163	116	47	71	36	199	76
1975	323	267	56	83	152	112	40	74	37	189	79
1976	322	270	52	84	147	111	36	75	39	186	81
1977	322	270	52	84	177	107	70	60	42	219	68
1978	323	271	52	84	168	101	67	60	44	212	68
1979	325	275	50	85	165	100	65	61	42	207	69
1980	331	284	47	86	162	97	65	60	42	204	68
1981	332	283	49	85	160	100	60	63	46	206	71
1982	328	288	40	88	158	107	51	68	51	209	76
1983	325	298	27	92	155	117	38	75	55	210	82
1984	323	300	23	93	152	124	28	81	55	207	86
1985	352	301	51	86	160	132	28	83	54	214	87
1986	350	303	47	87	168	141	27	84	54	222	88
1987	349	303	46	87	164	141	23	86	55	219	90
1988	351	297	54	85	189	156	33	82	56	245	86
1989	348	296	52	86	205	172	33	84	56	261	87
1990	346	290	56	85	221	184	37	83	59	280	87
1991	341	285	56	84	210	173	37	82	62	272	86
1992	338	283	55	84	208	171	36	82	60	268	86
1993	338	282	56	84	201	165	36	82	60	261	86
1994	337	282	55	82	202	164	36	81	61	263	86
1995	344	289	55	81	202	167	35	83	61	263	87
1996	356	293	63	84	209	174	35	83	60	269	87
1997	348	295	53	85	208	174	34	84	58	266	87
1998	350	296	54	85	205	171	34	83	55	260	87
1999	347	295	52	85	201	165	36	82	54	255	86
2000	351	300	51	85	203	170	33	84	53	256	87

Fuente: MEC, Anuario Estadístico de la Educación; ANEP 1996, 1999, 2000; Corbo et.al., 1989

Nota: La matrícula Primaria incluye solo los alumnos de 1º a 6º

## CUADRO VIII

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA. EDUCACIÓN INICIAL PÚBLICA						
	1970	1980	1985	1990	1995	1999
Total Inicial	20131	31791	40979	46201	49618	79859
En % del Total Primaria	5,4	10,0	11,6	13,4	14,4	20,4
Evolución 1987 =100	100	158	204	230	246	397

Fuente: ANEP, "Análisis de matrícula primaria pública 1950-1999" Serie de cuadernos de Estadística N° 1. Oct. 1999.

Nota: La matrícula Inicial incluye alumnos de 3,4,5 años de Educación Inicial y Jardines de Inf.

CUADRO IX

ESCUELA RURAL. MATRICULA EN MILES. Primaria Común (1º a 6º). Años seleccionados											
ANOS	1950	1960	1970	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
MATRICULA	55,5	57,5	56,5	43,2	37,9	32,8	28,9	28,9	25,2	21,9	21,5

Fuente: ANEP "Análisis de Matricula de Educación Primaria Pública 1950-1999" Cuadernos de Estadística N°1, oct. 1999.

CUADRO X

NÚMERO DE ESCUELAS URBANAS Y RURALES				% en el total	
AÑO	TOTAL	URBANAS	Urb/Total %	RURALES	Rur/Total %
1900	571	209	36,6	362	63,4
1910	1093	462	42,3	631	57,7
1920	1200	412	34,3	788	65,7
1930	1541	553	35,9	988	63,9
1940	1747	631	36,1	1116	63,9
1950	1913	726	38,0	1187	62,0
1960	2168	833	38,4	1334	60,6
1961					
1962					
1963				1336	
1964	2203	866	39,3	1337	60,7
1965	2289	939	41,0	1350	59,0
1966	2175	818	37,6	1357	62,4
1967				1361	
1968				1353	
1969				1325	
1970	2312	934	40,4	1378	59,6
1971	2296	905	39,4	1391	60,6
1972	2282	898	39,4	1384	60,6
1973	2328	931	40,0	1397	60,0
1974	2324	941	40,5	1383	59,5
1975	2308	925	40,1	1383	59,9
1976	2317	938	40,5	1379	59,5
1977	2319	938	40,4	1381	59,6
1978	2307	933	40,4	1374	59,6
1979	2301	932	40,5	1369	59,5
1980	2298	935	40,7	1363	59,3
1981	2294	937	40,8	1357	59,2
1982	2291	935	40,8	1356	59,2
1983	2295	940	41,0	1355	59,0
1984	2321	970	41,8	1351	58,2
1985	2367	1018	43,0	1349	57,0
1986	2371	1021	43,1	1350	56,9
1987	2382	1033	43,4	1349	56,6
1988	2381	1033	43,4	1348	56,6
1989	2384	1039	43,6	1345	56,4
1990	2397	1052	43,9	1345	56,1
1991	2413	1067	44,2	1346	55,8
1992	2419	1072	44,3	1347	55,7
1993	2422	1090	45,0	1332	55,0
1994	2423	1105	45,6	1318	54,4
1995	2424	1128	46,5	1296	53,5
1996	2415	1137	47,1	1278	52,9
1997	2410	1167	48,4	1243	51,6
1998	2412	1207	50,0	1205	50,0
1999	2415	1224	50,7	1191	49,3

Fuente: INE 2001

CUADRO XI

PRIMARIA PÚBLICA. ALUMNOS POR ESCUELA				
AÑO	MATRICULA	ESCUELAS	ALUM./ESC.	EVOLUCION
1950	210778	1913	110,2	100
1960	256072	2168	118,1	107,2
1970	319253	2312	138,1	125,3
1980	317496	2298	138,2	125,4
1985	354030	2367	149,6	135,7
1990	345344	2397	144,1	130,8
1995	343826	2424	141,8	128,7
1996	356030	2415	147,4	133,8
1997	369500	2410	153,3	139,2
1998	376870	2412	156,2	141,8
1999	391671	2415	162,2	147,2

Nota: Los años 1950 y 1960 no incluyen matrícula de educación inicial ni educación especial, el resto sí los incluye.

Fuente: Matrícula: ANEP; octubre 1999, Nº de Escuelas: INE

CUADRO XII

AÑOS	NÚMERO DE HOGARES PARTICULARES (miles)	GASTO ANEP (miles \$ 1961)		GASTO ANEP/INGRESO HOGARES MONTEVIDEO		
		Anual	Anual por hogar	Ingreso medio del Hogar con valor locativo	Limite superior del 20% más pobre	Limite inferior del 20% más rico
1961	681	348,2	0,51	3,5		
1963	680	345,3	0,51	3,6		
1964	705	338,3	0,48			
1965	719	550,8	0,77			
1966	733	501,2	0,68			
1967	748	528,9	0,71	4,5		
1968	762	434,6	0,57	6,9	9,7	3,6
1969	775	551,2	0,71			
1970	787	532,9	0,68			
1971	797	578,3	0,73			
1972	806	601,4	0,75			
1973	814	396,5	0,49	5,9	11,9	4,5
1974	822	435,6	0,53			
1975	832	386,6	0,46			
1976	836	411,4	0,49	5,4	10,7	3,6
1977	841	373,3	0,44	4,6	10,8	3,4
1978	845	373,1	0,44	4,6	9,1	2,9
1979	849	378,4	0,45	4,6	11,6	3,8
1980	854	414,0	0,48			
1981	859	441,7	0,51	2,6	6,5	2,0
1982	864	444,3	0,51	2,8	6,7	2,0
1983	869	351,6	0,40	3,8	7,3	2,2
1984	873	305,4	0,35	3,8	7,6	2,3
1985	878	330,0	0,38	3,9	8,1	2,4
1986	887	401,5	0,45	4,2	8,2	2,7
1987	896	451,7	0,50	4,1	7,9	2,5
1988	905	470,2	0,52	3,9	7,3	2,3
1989	915	465,7	0,51	3,8	7,1	2,2
1990	924	439,5	0,48	3,7	7,1	2,2
1991	933	413,6	0,44	3,1	5,9	1,9
1992	943	414,5	0,44	2,8	5,5	1,7
1993	952	491,8	0,52	3,3	6,0	2,0
1994	962	404,6	0,42	2,5	6,3	1,8
1995	973	425,0	0,44	2,7	6,9	1,9
1996	982	501,5	0,51	3,2	8,3	2,2
1997	988	561,8	0,57	3,5	8,9	2,5
1998	993	546,3	0,55	3,2	8,6	2,3
1999	998	675,1	0,68	3,9	10,4	2,8
2000	1004	658,0	0,66	3,9	10,3	2,8

Fuente: INE, página web, Encuesta Continua de Hogares y Anuarios Estadísticos desde 1969 a 2000. Melgar, "Distribución del Ingreso en el Uruguay", CLAEH, Serie Investigaciones Nº 18, Montevideo 1991. Límites de estratos más pobres y más ricos entre 1968 y 1979, estimación propia con datos de ECH 1969-1999. ANEP cuadro IV, anexo.

## CUADRO XIII

DISTRIBUCIÓN INGRESO MONTEVIDEO (miles \$)			
AÑOS	Ingreso medio del hogar con valor locativo	Limite superior del 20% más pobre	Limite inferior del 20% más rico
1968	8,3	5,9	15,8
1969			
1970			
1971			
1972			
1973	8,2	4,1	10,8
1974			
1975			
1976	9,1	4,6	13,8
1977	9,6	4,1	13,0
1978	9,5	4,9	15,1
1979	9,7	3,8	11,7
1980			
1981	19,6	7,9	26,3
1982	18,7	7,7	25,9
1983	10,7	5,6	18,2
1984	9,1	4,6	15,2
1985	9,6	4,6	15,7
1986	10,7	5,5	17,0
1987	12,4	6,4	20,3
1988	13,4	7,1	22,6
1989	13,3	7,1	23,7
1990	12,7	6,7	21,5
1991	14,2	7,5	23,5
1992	15,6	8,1	26,2
1993	15,6	8,6	26,3
1994	16,8	6,7	23,7
1995	16,2	6,4	22,9
1996	16,2	6,2	22,7
1997	16,3	6,4	22,6
1998	17,1	6,4	23,9
1999	17,5	6,5	24,2
2000	16,7	6,3	23,3

Fuente: INE, página web, Encuesta Continua de Hogares y Anuarios Estadísticos desde 1969 a 2000.  
 Alicia Melgar, "Distribución del Ingreso en el Uruguay", CEAH, Serie Investigaciones N° 18, Montevideo 1981.  
 Límites de estratos más pobres y más ricos entre 1968 y 1979.  
 Estimación propia con datos de ECH 1969-1979.

CUADRO XIV

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL ESTRUCTURA EN %					
AÑOS	EDUCACIÓN				
	ANEP+Univ	SALUD PÚBLICA	TRANSF. A LA SEG. SOCIAL	DEFENSA+ INTERIOR	INTERESES DEUDA PÚBLICA
1961	21,7	7,9	2,6	14,8	
1962	19,2	8,1	3,2	13,8	
1963	18,5	8,6	2,2	14,9	
1964	17,8	7,8	2,0	15,2	
1965	26,4	6,5	2,6	14,4	
1966	20,2	6,0	1,9	13,0	
1967	27,6	6,0	2,2	16,9	
1968	26,9	7,1	4,7	16,3	6,7
1969	27,4	5,8	3,6	16,6	5,1
1970	23,4	5,6	5,1	16,5	5,7
1971	21,4	5,3	3,9	17,7	8,1
1972	16,5	4,2	2,3	16,3	3,7
1973	17,2	7,9	3,2	27,7	3,3
1974	16,4	7,8	4,0	28,2	3,5
1975	16,1	6,5	4,6	29,6	5,5
1976	14,1	6,0	3,0	23,2	8,0
1977	15,0	6,0	2,8	23,7	4,4
1978	14,7	5,7	15,5	25,1	6,5
1979	14,9	6,2	16,1	28,3	5,0
1980	13,7	4,9	23,7	26,2	2,5
1981	13,5	4,9	23,4	27,3	2,2
1982	10,2	3,3	28,0	20,1	2,9
1983	10,1	3,6	25,2	20,8	6,7
1984	8,9	3,6	19,9	19,1	10,5
1985	10,7	4,8	18,2	20,2	12,6
1986	13,1	6,1	15,4	19,5	11,4
1987	13,4	5,7	16,9	19,0	9,7
1988	13,3	6,2	16,5	17,8	9,8
1989	13,0	6,2	17,2	17,7	11,7
1990	14,8	7,2	7,2	20,3	11,7
1991	15,4	7,7	8,3	20,0	10,5
1992	14,4	7,1	14,9	17,6	8,4
1993	14,0	6,6	19,9	15,8	8,1
1994	14,0	8,3	22,2	15,6	7,0
1995	10,0	7,0	32,0	19,3	7,9
1996	12,0	7,0	36,0	18,3	7,0
1997	13,0	7,0	23,0	14,3	7,5
1998	12,0	6,0	22,0	13,6	7,1
1999	14,0	7,0	25,0	13,8	8,4
2000	14,0	7,0	26,0	13,9	9,5

Fuente: Abella, et.al., 1976; Rendición de Cuentas (varias), INE, BCU boletín estadístico mensual 1971 en adelante

## BIBLIOGRAFÍA

- Abella, M.; Fernández, W.; Fernández, P.; Guarnerio, S.; Vallarino, H.: "Análisis de los ingresos y egresos del tesoro nacional y sus efectos en las principales variables internas en el período 1961-1974" Monografía. CCEE, 1976.
- Abella, M.J.; Fernández, W.; Fernández, P.; Guarneiro, S.; Vallarino, H.: "Análisis de la Evolución del Presupuesto Nacional. 1963- 1994" Ministerio de Economía y Finanzas, CGN, 1995.
- Aboal, D.; Lorenzo, F.; Moraes, J.A.; Oddone, G.: "La economía política de los déficit fiscales en Uruguay". Ponencia, simposio N°16, III Jornadas de Historia Económica, Montevideo, 9-11 julio 2003.
- ADUR-AFUR: "Polémica Universitaria" revista semestral, año 1, N° 1.
- Alonso, R.; Demasi, C.: "Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento" EBO, Montevideo, 1989.
- ANEP: "Análisis de la matrícula primaria pública 1950-1999" Cuadernos de estadística N°1, Montevideo, oct. 1999.
- ANEP: "Educación Secundaria" Informe 1996
- ANEP: mensajes presupuestales y a Rendición de cuentas. Varios, período 1995-2000.
- ANEP: Nóminas salariales mensuales
- ANEP: "La inversión en educación realizada por la ANEP:1984-1997" cuadernos de trabajo, Serie: Estudios económicos sobre la educación, N°I, diciembre 1998, Montevideo.
- ANEP: "Análisis cuantitativo de la matrícula de UTU, 1999", Montevideo 1999.
- ANEP: "Análisis de la matrícula de Educación Secundaria Pública. 1970-1999.", Montevideo, feb.2000.
- ANEP: "Docentes de Enseñanza Secundaria una mirada desde el Censo de octubre de 1995", Programa MESyFOD, Montevideo, 1995.
- ANEP: "La educación uruguaya: situación y perspectivas, año 1999", Montevideo, 2000.
- ANEP: "La incidencia distributiva del gasto en educación realizado por la ANEP", cuadernos de trabajo, Serie: Estudios económicos sobre la educación, N° II, abril 1999, Montevideo.
- ANEP: "Memoria 1995-1999", Montevideo, 2000.
- ANEP: "Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999", Montevideo, 2000.
- ANEP: "Proyecto de Presupuesto, sueldos, gastos e inversiones" 1995-1999.
- Arce, G.; Rocca, J.; Tajam, H.: "Deuda externa, Banco Mundial y política económica" FONDAD, Uruguay, 1991.
- Arruti, J.C.; Buño, W.; Grompone, J.A.; Irisity, J.; Macedo, J.A.; Osín, L.; Rama, G.; Rodríguez de Artucio, E.; Tuana, E.J.; Yañez, R.: "Respuesta educacional para la década del 70", D.P., UROU, mayo 1973, Montevideo.
- Astori, D., et. al.: "La cuestión Agraria en el Uruguay", EBO, 1980.
- BCU: [www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy)
- Becker, G.S.: "El Capital Humano", 2da. edic., Columbia University Press, 1975.
- Bertino, M.; Tajam, H.: "El PBI de Uruguay. 1900-1955" Instituto de Economía, UROU, CSIC, 1999.
- Bértola, L.: "La Industria Manufacturera Uruguaya 1913- 1961", CIEDUR, 1991.

- Bértola, L. y Bertoni, R.: "Educación y Aprendizaje: Su contribución a la definición de Escenarios de Convergencia y Divergencia." Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. D.T. N° 46. Montevideo, mayo 2000.
- BID: "Uruguay. El sistema educativo uruguayo. Estudio de diagnóstico y propuestas de política pública para el sector." Montevideo, 2001.
- Birdsall N., Londoño, J.L., O'Connell L.: "La educación en América Latina: La demanda y la distribución importan" Revista CEPAL N°66, diciembre 1998.
- Boyer, R. y Saillard, Y.: "Teoría de la regulación: estado de los conocimientos" Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires, 1996.
- Bulmer-Thomas, V.: (edi.) "The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty" MacMillan 1996.
- Caetano, G. y Pérez Antón, R.: "Parlamento y Presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995." CLAEH.
- Caetano, G. y Rilla, J.: "Historia Contemporánea del Uruguay", CLAEH, Ed. Fin de Siglo, 1994.
- Cámara de Representantes: Presupuesto Nacional y Rendiciones de Cuenta. Varios
- Campodónico, S. y otros: "Ideología y Educación durante la dictadura" EBO, Montevideo.
- Cancela W. y Melgar A.: "El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya, 1955- 1985". EBO, 1985.
- CEA- IEESA: "El Sindicalismo de los trabajadores de la educación en América", México D.F., 1998.
- CEA: "CEA Hoy", varios números, México D.F..
- CEPAL: "Qué aprenden y quienes aprenden en las escuelas de Uruguay" Montevideo, 1992.
- CEPAL: "La evolución de la sociedad y de las políticas sociales en el Uruguay", enero 1985.
- CEPAL: "Panorama social de América Latina" 2002-2003
- CGN: Balance de Ejecución Presupuestal, varios.
- CIDE: "Plan de Desarrollo Económico y Social. 1965-1975" Montevideo 1965.
- CIDE: "Plan de Desarrollo Económico y Social. 1965-1975. Sector Educación", Montevideo 1965.
- CIEP: "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo, 1965-1972", Montevideo, 1973.
- CLAEH: "Uruguay indicadores Básicos" libro 2 y 4.
- Cohen, J.S.: "The achievements of Economic History: The Marxist School".
- Cominetti, R.: "Ajuste fiscal y gasto social" Revista CEPAL N° 54, diciembre 1994.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.
- Coraggio, J.: en "Desarrollo humano. Economía Popular y Educación" Buenos Aires 1995.
- Corbo D.; Menéndez W.; Peri A.: "La evolución del gasto público en educación en el Uruguay en el período 1961-1988." Centro de estudios para la democracia uruguaya, dic. 1989.
- CUI, FESUR.: "Guía Sindical" Montevideo 1990.
- Cultelli, G.; Galán, L.: "Educación pública en los niveles primario y medio y endeudamiento externo. Uruguay 1961-2000" en Revista Voces N°14, septiembre 2003, Uruguay.
- Chomsky, N.; Dieterich, H.; "La sociedad global. Educación, mercado y democracia" Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2da. edición 1997.

- Davrieux, H.: "Desigualdad y gasto público en los 80". CINVE, EBO. Montevideo, 1991.
- Davrieux, H.: "Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955-1984". CINVE, EBO. Montevideo 1987.
- Davrieux, H.: "¿A quién beneficia el gasto público?" SUMA, abril 1987, Montevideo.
- Delors, J.: "La educación o la utopía necesaria", en "La Educación encierra un tesoro" Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. ed. UNESCO.
- Di Gropello, E.: "Los modelos de descentralización educativa en América Latina" Revista CEPAL N° 68, agosto 1999.
- Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; FENAPES: "Arturo Rodríguez Zorrilla y la autonomía de la enseñanza", Montevideo, 2001.
- FENAPES: "Educación Secundaria, Condiciones de trabajo y necesidades emergentes" Uruguay, septiembre 1999.
- FENAPES: "Educación Secundaria. La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas" Ed. Nordan- Comunidad, Montevideo, noviembre 2001.
- FENAPES: Boletín Mensual, varios números, Uruguay.
- FENAPES: "Educación Secundaria. Bases para el proyecto educativo", Uruguay, 1999.
- FENAPES: "Presupuesto, salario, condiciones de trabajo". Uruguay, 1996.
- Finch, H.: "Historia Económica del Uruguay contemporáneo, 1870-1970" Montevideo, EBO, 1980.
- FMI: "Estadísticas financieras del gobierno", anuarios.
- Freire, P.: "La educación como práctica de la libertad", ed. Siglo XXI y Tierra Nueva, 1989, 8ª edición en español.
- Freire, P.: "Pedagogía del Oprimido" Tierra Nueva, Montevideo, 1970.
- Freire, P.: "La importancia de leer y el proceso de liberación" siglo XXI; 2da. Ed. en español 1984, España.
- Freire, P.: "Pedagogía de la esperanza", 1ª edición en español siglo XXI, 1993, España.
- Freire, P.: "Política y educación" ed. Siglo XXI, 1ª ed. en español, 1996.
- Freire, P.: "Pedagogía de la autonomía" ed. siglo XXI, 1ª ed. en español, 1997.
- Frente Amplio: "30 medidas de Gobierno" Montevideo 26 de agosto de 1971
- Frente Amplio: "Bases Programáticas" Montevideo 17 de febrero de 1971
- Fundación Vivían Trias: "Reforma Educativa. Análisis crítico y propuestas." EBO, Montevideo, 1998.
- García Montecora, V.: "La Reforma Salvaje" Rev. Alfaguara N°14, marzo- abril 1996.
- Gaudiano; Fortuna; Petruccelli; Veiga; Aguirre.: "Uruguay. Datos básicos" FCU, Montevideo, 1976.
- IEESA: "Horizonte sindical", varios números, México D.F..
- Indart, S.: "La Rentabilidad de la educación en el Uruguay". D.P., Montevideo, 1980.
- INE: "Uruguay: Estimaciones y proyecciones de la población por sexo y edad Total del país 1950-2050", 1998.
- INE: Población y Educación, 2001.
- INE: Boletines estadísticos.
- INE: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

- INE: Índice de los precios del consumo. Metodología. Base marzo 1973, base diciembre 1985, base marzo 1997.
- INE: Encuesta de ingresos y gastos de los hogares 1994-1995.
- Instituto de Economía: "El ajuste conservador" FCU, 1973.
- Instituto de Economía: "El Proceso Económico del Uruguay" D.P. Universidad de la República, Montevideo 1969.
- Instituto de Economía: "El Uruguay del siglo XX. La Economía" EBO, 2001.
- Instituto de Economía: "La distribución del Ingreso en Uruguay", documento de referencia N° 6, noviembre 1971.
- Instituto de Economía: Informes de coyuntura, varios
- Kicksberg, B.: "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo" Revista CEPAL N° 69, diciembre 1999.
- Labarca, G.: "¿Cuánto se puede gastar en Educación?", Revista CEPAL N°56, agosto 1995.
- Longhi, A. y Stolovich, L.: "La dinámica del mercado laboral uruguayo" FCU, 2da edición, Montevideo, 1996.
- Luzán, M.: "Estudios Estadísticos sobre Enseñanza Secundaria". Montevideo. 1955.
- Marcha: varios números.
- Marx, C.: "El Capital" siglo XXI ediciones s.a., primera edición en español, julio 1975, Argentina.
- Mate Amargo: varios números.
- Mazzei; Veiga: "Indicadores socioeconómicos del Uruguay" CIESU/DT 147/89.
- Melgar, A.: "Distribución del Ingreso en el Uruguay", CLAEH, Montevideo, 1981
- Ministerio de Educación y cultura: "Anuario estadístico de educación", varios.
- Morley, S.A.: "Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina." Revista CEPAL N° 71, agosto 2000.
- Nahum, B.; Frega, A.; Maronna, M.; Trochon, Y.: "El fin del Uruguay liberal 1958-1973" Montevideo, EBO 1990.
- OEA: "América en cifras. Situación cultural: Educación y otros aspectos culturales" 1965, 1967, 1974, 1978.
- OEA: "América en Cifras" varios números.
- OIT: "Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente". Programa de actividades Sectoriales. Ginebra.
- Olesker, D.: "Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)" Edit. Trilce, Montevideo, 2001.
- OPP: "Definición de políticas y estrategias del gobierno uruguayo y análisis de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo", República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República, OPP, octubre de 1973.
- Ponce, A.: "Educación y lucha de clases" Ed. de Cultura Popular, México, 1978.
- Quartino, J.: "Apertura, liberalización y transnacionalización" Imp. Valgraf Ltda., Montevideo, 2000.
- Rendiciones de Cuenta y Presupuestos quinquenales, varios.
- Riveiro, H.: "El diagnóstico de la situación educativa" Documento, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1963.
- Rocca, J.: "Crisis viejas de un nuevo milenio. Una mirada a la economía uruguayo". Ed. Nordan comunidad, Montevideo, 2002.
- Rocca, J.: "El funcionamiento económico uruguayo 1974-84 y sus indicadores" FCU, 1986, Montevideo.

- Rodríguez de Artucio, E.: "El proceso educativo uruguayo" FCU, Montevideo, 1985.
- Romero, S.; Carelli, D.; de Escondrillas, F.; Ferrer, S.: "El planeamiento de la educación. Aspectos Conceptuales y Metodológicos". Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1966.
- Samuelson, P.A.: *Irving Fisher and the Theory of Capital*, Collected Scientific Papers of P.A. Samuelson, edit. J. Stiglitz, 1957.
- Schultz, T.W.: "Valor económico de la educación". Edi. Hispano- Americana, México D.F., 1968.
- Secretaría del Rectorado de la Universidad de la República: "Algunos Tópicos sobre la Educación en Uruguay, una aproximación desde la economía" D.T. del Rectorado N° 2, Montevideo, 2000.
- Tanzi, V.: "El papel del Estado y la calidad del sector público." Revista CEPAL N° 69, diciembre 1999.
- Thorp, R.: "Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el Siglo XX" BID- Unión Europea, 1998.
- Toharía, L.: "El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones" Alianza de. Madrid, 1983.
- Traversoni, A; Piotti, D.: "Nuestro sistema educativo hoy" EBO, Montevideo, 1984.
- UNESCO: "Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica." 2° informe. Santiago de Chile, oct. 2000.
- UNESCO: "Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 2001.
- Universidad de la República- Cámara de Senadores: "Descripción y análisis del Presupuesto 1985- 1994"
- Universidad de la República: "El Gasto Público en Educación en el Uruguay", Equipo de Asistencia Académica del Rector, 1999.
- Vegh Villegas: "Exposición en la Cámara de Industria" 15/5/1976, Montevideo.
- Vigorito, A.: "Desigualdades educativas y distribución del ingreso en los 90" en "Educación, equidad y desarrollo en la perspectiva de la Integración" cuaderno 1, IFO, Montevideo, 1999.
- Yáñez, C.: "El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas" en Desafíos de un Desarrollo Humano, edición especial N° 8/9, mayo 2001.