**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**

**Tesis Maestría en Ciencia Política**

# Una reforma disputada de la enseñanza secundaria:
## gobierno de la educación y agremiación docente entre el imperativo de la ideología y las demandas de la negociación (Uruguay, 1995-2000)

**María Lucía Bobadilla**

**Tutor: Nicolás Bentancur**

TM CP 001

## Introducción.

I) El presente trabajo pretende abordar la actuación de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FE.NA.PES) frente a la reforma de la Educación Media Pública llevada a cabo en Uruguay durante el período 1995-2000.

Esta se desarrolló en paralelo con lo sucedido en los demás países de América Latina, que frente a las nuevas reglas de juego impulsadas por el contexto económico internacional de los noventa, realizaron esfuerzos por crear políticas y estrategias de cambio en pos de mejorar la educación y al mismo tiempo la posibilidad de inserción competitiva en el mundo de sus respectivas naciones.

En el caso de Uruguay, el cambio se inscribió dentro de un Estado que vivió un proceso de recomposición tanto de su institucionalidad como de sus partidos políticos, luego de la salida de la dictadura cívico-militar y de la posterior transición política.

Ese Estado impulsó una reforma para la Educación Pública en todos sus niveles: primaria, secundaria, técnica y formación docente. La cual en el caso de la Enseñanza Media generó rápidamente una reacción opuesta a nivel del gremio docente (FE.NA.PES) en la cual se desarrollaron las situaciones más variadas: la ocupación de centros educativos, huelgas y discursos y declaraciones sumamente violentas en oposición a las actuaciones del organismo encargado de llevar adelante el cambio.

Creemos entonces, que el análisis de la actuación gremial en lo que hizo al proceso de formulación, elaboración e implementación de esta reforma es relevante en varios niveles:

a) Por un lado estamos frente a una política pública que a pesar de cumplir con todos los requisitos formales, para serlo no llegó a ningún tipo de acuerdo con quien fuera encargado de llevarla adelante: el propio cuerpo docente. Se descuidó a partir de ello, todo el proceso de implementación de la misma, el cual quedaría indefectiblemente en manos de los profesores. Esto refiere a los conocidos abordajes teóricos que resaltan la importancia política del momento de la implementación en las políticas públicas.

b) Centraremos nuestra mirada sobre el actor gremial, factor poco explorado en la Ciencia Política Uruguaya, y buscaremos ver la posición y actuación docente frente a un asunto que reclamó como

Una reforma disputada de la enseñanza
Bobadilla, Maria Lucía
FCS-036410
036410

propio. Ya que sostuvo que eran los educadores quienes se debían encargar de cambiar la educación, y no los gobernantes, los técnicos, ni los organismos internacionales de crédito.

Nuestro propósito es, entonces, analizar algunos de los elementos que generaron la oposición docente a esta política pública; dentro de los cuales nos interesa profundizar en la forma de relacionarse que el sindicato tuvo con las autoridades educativas de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), así como la existencia o no de recursos de poder que pudieran incidir en la forma de manifestar la oposición gremial y en que la misma no logrará generar modificaciones sustanciales en la reforma, tanto en su etapa de formulación como en su posterior implementación.

La estrategia metodológica que utilizaremos será el análisis de caso; concretamente la reforma del ciclo secundario de la educación uruguaya (en el período 1995-2000), privilegiando la mirada sobre el actor sindical. Las tareas y técnicas a desarrollar serán: por un lado, el relevamiento bibliográfico y por otro, se trabajarán datos secundarios aportados desde la recopilación de prensa escrita – los semanarios BRECHA y BÚSQUEDA básicamente- y el análisis documental de materiales emitidos por ANEP y FE.NA.PES.

II) De este modo podríamos decir que nuestra investigación se orienta a contestar las siguientes preguntas, en torno a las cuales definiremos nuestras hipótesis de trabajo:

1- *¿Cuáles fueron los elementos que determinaron la oposición de FE.NA.PES a la reforma educativa?*

2- *¿Por qué razón esa oposición gremial no logró modificar, ya sea el rumbo de la reforma o al menos algún componente sustancial del proceso de implementación de la misma?*

En consonancia con las preguntas recién presentadas se formulan dos hipótesis:

*Primera hipótesis.*

La apreciable **distancia ideológica- política existente entre ambos actores** (gobierno y sindicato) explica en buena medida la oposición referida.
Ese distanciamiento se materializa en tres dimensiones, que se refieren a la ideología, ya que ambos actores tuvieron posiciones opuestas en torno a cómo hacer la reforma. Si bien el diagnóstico de los problemas de la educación fue parcialmente compartido, las estrategias para solucionarlos difícilmente fueran similares.
Dichas dimensiones son las siguientes:

a) En cuanto a la **concepción sobre el rol de la educación**, y dentro de la dicotomía Estado-mercado hubo asunciones diferenciales en cuanto a cuál era el objetivo formativo del ciclo secundario y a qué tipo de ciudadano se iba a educar. Por un lado el sindicato sostenía que se debía formar un ciudadano que tuviera valores éticos y políticos y por otro lado el gobierno buscaba fomentar ciertos saberes - que podrían asociarse a la enseñanza del idioma inglés y la informática entre otros- que le permitieran a individuo lograr a futuro una inserción exitosa en el mercado laboral acorde al las demandas del mundo en que vivía.
El planteo de las autoridades fue visto por el gremio como parte del proyecto neoliberal que le atribuían al gobierno y que consideraban iba a formar individuos que sirvieran a los intereses del capitalismo sin tener formación humana, ni intelectual.

b) La segunda dimensión que hace al concepto de distancia ideológica-política es la que guarda relación con el cuestionamiento que hace el gremio acerca de la **ingerencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** como financiador de la reforma así como presunto inspirador de su contenido. La dicotomía aquí es pues, entre la pretensión de una reforma completamente endógena por parte de FE.NA.PES y el apoyo recibido por el gobierno uruguayo de fuentes externas.

c) El tercer factor que alejó políticamente a ambos actores estudiados, derivó de la propia **identidad gremial** y de las adscripciones más generales del gremio docente: con respecto al PIT-CNT y a nivel individual de muchos de sus dirigentes en su relación con el Encuentro Progresista –Frente Amplio. Planteado así es estrecho el margen para coincidir en una política específica (en este caso

la reforma de la educación media) cuando ambos actores se hayan inmersos en una confrontación más general sobre políticas económicas, sociales, etc.

*Segunda hipótesis.*

La alienidad y oposición de FE.NA.PES a la reforma estuvo reforzada por la **escasa voluntad de inclusión del actor gremial por parte de las autoridades educativas.** Seguramente, en la medida en que el CODICEN (Consejo Directivo Central de la ANEP) tenía un proyecto de reforma a corto plazo –dentro del período de gobierno- el incluir a los docentes en la creación de la misma, creando ámbitos de negociación, hubiera generado un enlentecimiento del proyecto no deseado ni por el gobierno, ni por las autoridades.
Complementariamente, y como una variable interviniente, también desarrollaremos cuáles fueron las carencias de ambos actores en el manejo de la "ciencia de la negociación".

III) *Desde su organización formal nuestro trabajo se dividirá en cuatro capítulos:*

En su primera parte se realizará un abordaje a nivel general de las reformas en la región, los Estados que las llevaron adelante y los sindicatos docentes oponiéndose a ellas.

La segunda sección nos posiciona frente a la reforma a nivel local y nos muestra sus lineamientos generales y particulares –para Enseñanza Media-, así como destaca los mojones más relevantes de la misma.

En el tercer capítulo veremos al sindicato docente por dentro analizando su organización, objetivos y funcionamiento, para luego adentrarnos en cómo fue su reacción y posicionamiento frente a la reforma. Para reconstruir dicho proceso nos basaremos en el relevamiento de la prensa de la época a través de los semanarios que plantean puntos de vista variados alineándose uno con lo que llamamos pensamiento de derecha o conservador (BÚSQUEDA) y el otro con la izquierda y la oposición al gobierno del momento (BRECHA). También relevaremos la bibliografía de la época y las publicaciones realizadas por FE.NA.PES.

Luego analizaremos el relacionamiento entre FE.NA.PES y CODICEN desde la óptica de la teoría de la negociación, a partir de los planteos de Roger Fisher y Howard Raiffa, viendo cómo el sindicato y las autoridades se posicionaron frente a esta situación de conflicto y buscando encontrar respuesta a las preguntas e hipótesis de trabajo ya presentadas.

Por último, destinaremos el capítulo de conclusiones a exponer los resultados a los que creemos haber llegado en nuestra investigación, una vez contrastados con las preguntas e hipótesis que dieron origen a la misma y con la evidencia empírica manejada. También reflexionaremos críticamente intentando aportar algunos elementos que desde la óptica de la teoría de la negociación permitan enfrentar con más fluidez situaciones similares a la investigada.

## Capítulo 1.

# EL CONTEXTO: Las reformas educativas en América Latina.

## *1.1. El contexto latinoamericano. Líneas generales de las reformas. Motivo de las reformas.*

### *1.1.1. Educación, economía y política a finales del siglo XX.*

La tarea de educar puede reconocerse lo largo de toda la historia de la humanidad.

En el alba de la misma –prehistoria y parte de la antigüedad- se realizó desde la informalidad: padres a hijos, abuelos a nietos, grupos más sabios de la "tribu" a grupos jóvenes. Luego con la llegada de la civilización y la vida en las ciudades se la comenzó a institucionalizar, pero no a popularizar, ya que tenían acceso a ella solamente los sectores privilegiados de las sociedades. Recién con la industrialización –en la época contemporánea- se buscó la universalización de la educación (primaria) ya que el obrero debía manejar algunos conocimientos básicos para enfrentarse a las máquinas de la época. Pero fue en los últimos siglos que la tarea de brindar educación evolucionó, se reglamentó, se generalizó, se difundió y extendió, de manera tal, que hoy en día poseemos un "sistema educativo" formal con instituciones concretas (escuelas, liceos, universidades) que se encargan de la misma .

Nos encontramos entonces con que los siglos XIX y XX aportaron la consolidación del sistema educativo formal. El siglo XXI continúa esta línea de comportamiento, profundizando sus alcances por medio de una búsqueda constante para lograr la "universalidad" en lo que hace al acceso a la educación por parte de todos los grupos sociales, lo cual plantea nuevos desafíos.

Estos retos han hecho que un tema tan importante como la educación de los pueblos, concitara gran atención por parte de muy diversos actores sociales que conscientes del rol fundamental que la misma posee en la formación tanto del hombre en general como del ciudadano en particular han propuesto e impulsado permanentemente cambios en pos del mejoramiento del sistema educativo.

Veremos que estos cambios se han propuesto tanto desde "afuera" como desde dentro de la realidad de las naciones. Con un alto grado de involucramiento con la temática, los líderes políticos siempre se han interesado, al ser conscientes de que la educación es fundamental a la hora de formar ciudadanos responsables, así como de pacificar u organizar sus países – esto viene sucediendo fundamentalmente desde el siglo XIX – momento histórico en el cual se organizaron los Estados nacionales latinoamericanos.

Cabe destacar que educar no es solamente un tema político, sino social, por lo cual inevitablemente la comunidad toda, frente a ciertos problemas inherentes a su existencia como tal, reclama respuestas y soluciones. Por esto, en la actualidad, cuestiones como: la violencia, las enfermedades

de transmisión sexual, el embarazo adolescente, entre muchos otros, son trasladados al sistema educativo para que el mismo los enfrente y les "dé solución". De modo que padres, docentes, políticos, redes sociales, cuestionan, opinan y también reclaman respuesta, y han llegado a elaborar propuestas, basadas en la observación crítica de la realidad, para promover mejoras y cambios en los temas educativos.

América Latina es una región del planeta en la cual el tema enseñanza aparece como fundamental, el mismo ha sido y es, una permanente preocupación. La realidad actual nos enfrenta con el hecho de que los países de esta parte del continente poseen un alto nivel de acceso a la educación, y a que la misma ha ido avanzando en muchos aspectos: como la construcción de locales de estudio y la existencia de institutos encargados de formar a los cuerpos docentes, entre otros.

A pesar de los esfuerzos realizados, coincidimos con Braslavsky y Cosse[1] cuando afirman que los cambios día a día se revelan como insuficientes, ya que los nuevos fenómenos sociales y económicos exceden a la capacidad de respuestas que pueden generarse desde el sistema educativo.

A partir de la incorporación de todos los segmentos de la población a la educación, aparecen como consecuencia los problemas inherentes a la misma: bajos presupuestos, cantidad insuficiente de aulas, grupos superpoblados, disconformidad docente.

Frente a una realidad, que día a día desborda a quienes deben lidiar con ella, la búsqueda de soluciones ha llevado a los diversos países a la ejecución de políticas y a la planificación de diversas estrategias que les permitan reorganizar o inventar nuevos dispositivos para orientar y regular el funcionamiento de los sistemas educativos.

Para Braslavsky y Cosse, todo ello, ha sido escaso y rápidamente las necesidades que se creía haber cubierto, se multiplican, con lo cual, los diversos Estados se encontraron con que a la hora de la recuperación de las democracias –concretamente en los países de América del Sur- el mundo había cambiado y planteaba nuevas reglas y exigencias que a su vez, enfrentaban una economía internacional diferente.

La economía se manejaba a escala planetaria dentro de un marco de competitividad internacional y se revelaba la inoperancia de las propuestas nacionales. Se llegó entonces a plantear la inminente necesidad de realizar cambios para lograr el tipo de educación que los países y sus respectivas poblaciones estaban demandando.

Es en este contexto que resurgen los discursos de "reforma educativa", la que en este trabajo será entendida desde la definición elaborada por Braslavsky y Cosse[2] :

*"...conjunto de políticas públicas orientadas a producir cambios en los procesos y servicios educativos"*

---

[1] Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse. ¿Cómo se reforma la educación en América Latina? Preal. Diálogo Interamericano. Buenos Aires. 1996. Páginas 3 y 4.

[2] Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse. Ob.cit. Página 5.

Pero, ¿cuáles son las demandas a satisfacer, a qué cambios debe acompasarse la educación?

El mundo ha cambiado, razón por la cual, la década de los noventa encuentra a Latinoamérica inserta dentro de un nuevo orden económico mundial, el cual se basa en la existencia de economías nacionales abiertas a la competencia internacional, donde la inversión extranjera y las innovaciones tecnológicas marcan el ritmo del avance en los diversos países.

Esa reestructuración económica que sufrió la región en el último tiempo, modificó las características del campo en que se desarrollaba y dirimía el conflicto social, así como también las exigencias que planteaba elaborar una propuesta educativa que se adaptara al cambio de los tiempos y a las nuevas exigencias del desarrollo.

Lo que se ha dado es un pasaje de propuestas ligadas al viejo Estado proteccionista a otras que se ubicaron dentro de un modelo de crecimiento abierto, con mercados con menos reglas y orientados a las exportaciones. Los Estados buscaron ajustar el consumo, favorecer el ahorro y la inversión, lo que se podría instrumentar desde una política monetaria rigurosa unida una política fiscal responsable, que terminara favoreciendo una importante reducción y suspensión de aranceles y una desregulación de los mercados en general, y del financiero y laboral en particular[3].

La región que se encontraba con cambios en la economía, en materia política también se enfrentaba a modificaciones, ya que con la reinstalación de los gobiernos democráticos[4], se llegaba a una redefinición de las funciones de éstos, que aplicarían nuevos estilos de gestión basados en la descentralización, concentrándose en esfuerzos sociales, así como en la promoción de la mayor participación de otros actores para lograr el desarrollo nacional.

Bentancur explica la crisis del modelo de Estado de Bienestar:

*"Desde los primeros años de la década de 1970 la composición política, económica y social condensada en el Estado de Bienestar es colocada bajo dos fuegos: por un lado, proveniente de algunas escuelas teóricas, que cuestionan tanto su eficacia para conseguir los fines propuestos (erradicación de la pobreza, pleno empleo y desarrollo económico) como la afectación de las libertades individuales que se habría producido en su proceso de expansión. Por otro, las limitaciones económicas de los Estados Nacionales para solventar los crecientes gastos de mantenimiento y extensión de los programas sociales, en un nuevo contexto internacional signado*

[3] Fernando, Filgueira. La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina. En: Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones. Nueva Sociedad, 1997. Página 71.

[4] Luego de las dictaduras militares que conmovieron al continente.

*por la crisis de petróleo, el estancamiento de la producción, inflación y déficits presupuestarios en los países desarrollados* [5] "

Es así que, la reforma educativa se ha desarrollado en un contexto de profunda mutación en los fines de los Estados y modalidades de la gestión pública. Se aprecia la existencia de dos paradigmas de política social: "el dominante y el emergente", que según Rolando Franco[6] están presentes hoy en día en Latinoamérica, y que tienen directa relación con el cambio mundial que inevitablemente modifica a los Estados nacionales.

La comparación de ambos paradigmas demuestra las falencias del primero y las formas de abordarlas que posee el segundo. Sobre la base de un consenso planteada por Franco acerca de las limitaciones del dominante, que deja al Estado todas las funciones de ayuda al desarrollo y mejoramiento de la vida de la población aparece como contrapartida el paradigma "emergente". El mismo introduce modificaciones en la institucionalidad estatal tradicional y en las funciones que debe desarrollar y la forma en que lo hace, tomando como base criterios innovadores: acerca de la gestión (nuevo gerenciamiento), así como en el hecho de destacar la importancia fundamental de la formación del capital humano que se revela como imprescindible a la hora de darle competitividad a los países.

Es así que las políticas sociales se presentan como un prerrequisito tanto económico como político, ya que las mismas serán las que permitirán el avance y la inserción internacional de los diversos países en el mundo que los rodea.

En este contexto de surgimiento de un nuevo paradigma Tiramonti y Filmus han observado que:

*" El Estado ha modificado su posicionamiento en el campo: ha abandonado su centralidad como árbitro en las disputas por los recursos junto con su papel orientador de la economía y proveedor de los servicios asociados con el bienestar social, a favor de funciones de coordinación de los recursos existentes y de compensación de las desigualdades que genera el mercado* [7] "

Bentancur[8] habla de un trasiego del Estado al mercado como principal regulador de la vida social y sostiene que en el epicentro de la reforma está la aplicación de criterios de selectividad al gasto

---

[5] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. 2008. Página 22.

[6] Rolando, Franco. La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina. Revista Pensamiento Educativo. Volumen 17. Diciembre de 1995. Páginas 77 y 78.

[7] Guillermina Tiramonti y Daniel Filmus. Sindicalismo docente y Reforma en América Latina. Temas Grupo Editorial. Bs As. 2002. Página 9.

[8] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Páginas 28 y 29.

social. No se ha abandonando la idea del Estado protector, pero se han supeditando o modulado la prestaciones. El autor muestra la transformación del Estado de Bienestar de un tipo universalista a otro residual, lo cual lleva a concluir que en América Latina, la tendencia se ubicó en la línea de realizar una reestructuración del rol del Estado. En el caso de la educación, redujo su papel en la implementación efectiva de sus políticas.

Sin lugar a dudas, estos cambios que se realizaron en la educación fueron influidos por la realidad mundial, y la necesidad de los Estados de redefinir su rol y adaptarlo a un mundo regido por las demandas del mercado. Por lo cual el Estado cada vez intervino menos y se inclinó más a la moderación de las diversas situaciones. Esto derivó en que los conflictos entre los grupos que tuvieran intereses diversos dejaran de dirimirse dentro del espectro político, se despolitizaran y resolvieran de acuerdo a las reglas de la oferta y la demanda. Lo que se desarrolló dentro de los rediseñados dispositivos de control del sistema y sobre la base del abandono del modelo burocrático jerárquico que tradicionalmente aplicaban. Así fueron implementados, por ejemplo, sistemas de evaluación de resultados y monitoreo externo de los proyectos.

En esa búsqueda de promover cambios se adoptaron, también sistemas competitivos para la asignación de recursos. Todos estos dispositivos regulatorios aparecieron inscriptos dentro de los nuevos modelos de gestión pública genéricamente incluidos en el paradigma de la "Nueva Gestión Pública[9]" que tienden a prescindir de las organizaciones intermedias y que poseen una filosofía de competencia en la gestión, más asociada a la lógica del mercado que a la reivindicación política.

Es así que en el caso de América Latina, Bentancur sostiene que las transformaciones del Estado de Bienestar tienen que ver esencialmente con tres elementos:

*"...privatización, focalización y descentralización. Las privatizaciones en seguridad social, emergentes directos de los déficits fiscales, se han concretado especialmente en el arancelamiento de servicios públicos, en la reforma de los sistemas de pensiones y jubilaciones y en las prestaciones de salud... La focalización de las prestaciones se encarnó principalmente en el recorte o condicionamiento de los programas universalistas, supuestamente apropiados por los sectores medios de la población, y el redireccionamiento de los recursos liberados hacia los grupos más postergados... Por último, las experiencias latinoamericanas de descentralización regional, traspasando cometidos a provincias o municipios, han sido más operativas que políticas, puesto*

[9] *"... el paradigma de la Nueva Gestión Pública plantea acercar lo más posible la gestión de la administración pública a la de una empresa privada guiada por la lógica de la competencia en el mercado. Para ello el mecanismo fundamental es la realización de contratos entre el Estado y las agencias autónomas y privadas separando nitidamente las tareas de definición de objetivos, control de resultados y regulación, de la tarea de prestación de servicios"* Pedro Narbondo y Conrado Ramos. La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti. En: Mª Ester Mancebo et alt. Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). ICP-EBO. Montevideo.2002. Página 14.

*que básicamente han consistido en la transferencia de competencias para la ejecución (y no la decisión y formulación) de programas sociales* [10]"

Nuestro trabajo se ubica dentro de este contexto de aplicación del modelo gerencialista en América Latina que marca una clara redefinición del rol del Estado que buscará, como sostiene Bentancur [10], maximizar la relación costo-impacto (en la aplicación de sus políticas sociales) y disminuir los costos del Estado.

Derivado de todos éstos cambios podemos identificar una modificación en el rol de los actores vinculados a la educación, ya que aparecen nuevos agentes que se dedican a la prestación de los servicios educativos, pero que a la vez, van a reclamar tener voz y voto en este tema, transformándose en interlocutores a la hora de hablar sobre el tema.

Es así que a comienzos de la década de 1990, en distintos países de América Latina, un conjunto de académicos, técnicos y expertos en educación coincidirán en que la misma poseía gran cantidad de problemas que le impedían cumplir adecuadamente con el rol que le tocaba desempeñar a la hora de mejorar las oportunidades de vida de sus ciudadanos.

En su diagnóstico los técnicos, encontraban que los sistemas educativos no estaban en condiciones de enfrentar los desafíos de la globalización económica, así como también los requerimientos de una sociedad más inclusiva y democrática. Esas afirmaciones, unidas a las evidencias reunidas (en la década del 80) a través de la investigación alimentaron las agendas políticas de la educación, generando una convergencia entre agencias internacionales, grupos reformadores, líderes políticos y grupos de interés en torno a un conjunto de instrumentos y orientaciones básicas de política que deberían ser llevados adelante para promover cambios positivos para la educación.

*"Este ciclo de reformas pueden ser considerados como recursos de política impulsados por sectores o grupos en posiciones ejecutivas cuyos intereses convergieron con los de otros actores de una corriente amplia y heterogénea: interesados en la apertura y modernización de la economía, la relegitimización del Estado, la promoción de la paz o la consolidación de la hegemonia de ciertos grupos en paises que emergían de periodos autoritarios o de procesos de guerra civil. Las reformas educativas de la década responden a una diversidad de equilibrios de fuerza, de tradiciones político- institucionales y a experiencias previas en cada uno de los países; están fuertemente vinculadas con las transiciones democráticas y se definieron en continuidad, profundización o como ruptura de procesos de cambio institucional previos en los distintos países* [11]"

---

[10] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 32.

[11] Mariano Palamidessi. Sindicatos Docentes y gobiernos. Conflictos y diálogos en torno a la Reforma educativa en América Latina. Preal. Nº 28. 2003. Página 8.

A partir de principios de los 90´, y durante los años siguientes, fueron varios los países de América Latina que se embarcaron en la elaboración e implementación de reformas educativas que permitieran a sus sistemas escolares articularse más funcionalmente al escenario de la globalización.

Esas propuestas reformistas, incluían conceptos de calidad, eficiencia y equidad, que buscaban lograr: mejores resultados en términos de aprendizaje escolar, trabajo productivo y mejora de las actitudes sociales, así como un mejor uso de los recursos y búsqueda de nuevas opciones financieras, para finalizar promoviendo la participación y atención prioritaria de los grupos excluidos [12].

Adhiriendo a los planteos de Bentancur podemos decir que los principios rectores de las reformas de los 90 fueron:

- La mercantilización de la gestión.
- La búsqueda de la calidad y equidad.
- La recomposición de roles público y privado en el financiamiento[13].

En torno a éstos, se elaboraron las estrategias y programas que permitieron llevar adelante la implementación de una serie de políticas (en nuestro caso aplicadas a la educación) en pos de lograr esos objetivos.

Apareció una clara orientación a la racionalización de recursos, la descentralización de manejo del sistema y los establecimientos y la búsqueda de mejorar la evaluación del rendimiento escolar. Se realizaron intentos para obtener escuelas efectivas que aprovecharan de la mejor manera posible los insumos existentes, así como se enfatizaron los logros académicos pretendiendo generar ambientes ordenados que permitieran lograr una buena asistencia del alumnado.

Se incorporaron nuevos actores que desde un paradigma gerencialista y basados en su conocimiento experto, desarrollarían una gran capacidad de interlocución e influencia. Se sumaron como elemento externo - poseedor de gran poder- en la definición de las políticas nacionales a través de múltiples mecanismos tanto financieros como técnicos - los organismos internacionales de crédito.

La influencia de estos organismos internacionales se hace manifiesta: ya sea por medio del otorgamiento o no de préstamos[14]. Los Estados se vieron condicionados, en la medida en que debían seguir determinadas líneas de acción y también actuar, a partir de asesoramientos, y propuestas[15] de cambio para la educación que eran elaboradas con la ayuda de técnicos en la materia provenientes de los diferentes países que trasladarían sus experiencias y saberes de un lugar

---

[12] Marcela Gajardo. Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. Preal. Nº 15. 1999. Página 8.

[13] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 73.

[14] o financiamiento de investigaciones o experiencias.

[15] *"Las directrices de estas agencias habitualmente se plasman en documentos de políticas y estrategias de intervención"*. Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 60.

a otro, "proponiendo" líneas de acción. Serían agentes facilitadores de la circulación de ideas y experiencias, especialmente en los países subdesarrollados.

Estos organismos elaboraron diagnósticos y propuestas de reforma para los sistemas educativos de la región tomando como base las nuevas concepciones educativas, tributarias de la concepción neoliberal,[16]dentro de la que se inscribe el gerencialismo, ya analizado. Es así que unido a sus recomendaciones de políticas, poseían los recursos económicos para implementarlas y también los saberes técnicos y resortes políticos indispensables para operar sobre los gobiernos nacionales.

Nos encontramos entonces, con que las líneas de acción propuestas en las reformas educativas de los años 80 y 90 son coincidentes con las propuestas de los organismos internacionales en pos de la descentralización de la administración, gestión y en algunos casos financiamiento del sistema[17].

Todos los elementos antes mencionados tuvieron un nuevo efecto e impacto sobre la situación de las organizaciones sindicales docentes, las que quedaron ubicadas en un escenario definido, en primer lugar por su progresiva pérdida de poder frente al Estado, y se vieron seriamente afectadas en lo que era su rol protagónico como principal – y en algunos casos- único interlocutor del Estado frente a los temas educativos.

Esos elementos generaron un debilitamiento de la capacidad de incidir en la definición de políticas educativas por parte de los sindicatos docentes, ya que ellos no eran los únicos capacitados para pronunciarse sobre las temáticas de la educación. A su vez se encontraron con un Estado que cambió la forma de resolver los problemas que se le planteaban viéndose condicionados y orientados por "agentes externos" (los organismos internacionales de crédito) a los mecanismos formales de los aparatos de decisión nacionales. Que bajo ninguna circunstancia debieron subestimarse ya que actuaron como contrapeso a las fuerzas nacionales contrarias a las reformas, como lo veremos más adelante.

### *1.1.2 Orientación e instrumentos de las reformas educativas en los años 90.*

Profundizando los aspectos antes mencionados, podemos identificar elementos comunes – o por lo menos similares- entre las reformas llevadas adelante en América Latina:

*"Entre los países que han iniciado reformas en el nivel medio o secundario se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay que son países donde la cobertura de la enseñanza básica es prácticamente universal y el incremento del número de egresados ha generado una presión constante por una mayor cobertura en secundaria. La reformas en este nivel han*

[16] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 58.
[17] Guillermina Tiramonti. Sindicalismo Docente y Reforma educativa en la América Latina de los 90. Nº 19. Preal. 2001. Página 13.

*enfatizado, hasta ahora, cambios curriculares y cambios en la estructura del nivel para actualizar los contenidos y abrir escuelas y liceos a los requerimientos productivos y tecnológicos*[18] "

Según Gajardo[19] un objetivo común de las reformas en nuestro continente serían los cambios en la gestión y la búsqueda de un mejor funcionamiento del sistema educativo. Así también la autora observa una redefinición de las funciones del Estado, ligado a procesos que promueven una mayor autonomía de las escuelas. Todo esto unido a la creación en prácticamente todos los países de la región de sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación y resultados del aprendizaje.

En algunos casos se hizo especial énfasis en la idea de la descentralización, al respecto Gajardo[20] sostiene que existen dos casos paradigmáticos: Chile[21] y Colombia. El de Chile por ser uno de los primeros en desconcentrar las responsabilidades administrativas y privatizar la educación hacia mediados de los ochenta y, el colombiano, porque ha transformado la descentralización en una idea fuerza de las actuales reformas en curso. La importancia de la descentralización es destacada por Franco[22] quién sostiene que la misma puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales se esconden en la maraña del centralismo, facilitando el cálculo de costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e incluso, dando la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio.

Otro elemento a destacar en las reformas es que se caracterizan por utilizar una lógica de proyectos, que busca la participación de otros actores e impulsa una lógica de acción basada en las ideas, proponiendo asignar recursos públicos contra la presentación de propuestas confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción acerca la mejor manera de solucionar determinados

---

[18] Marcela Gajardo. Ob cit. Página 34.

[19] Marcela Gajardo. Ob cit. Página 17.

[20] Marcela Gajardo. Ob cit. Página 19.

[21] " *... la descentralización de la gestión se tradujo en el traspaso de las escuelas públicas a las municipalidades y a corporaciones privadas a las municipalidades y a corporaciones privadas iniciando un proceso de cambio radical que incidió sobre el papel del Ministerio y afectó profundamente la condición docente y organización gremial del magisterio. Los cambios en la estructura del sistema dejaron en manos del nivel central las tareas normativas, de evaluación y supervisión transfiriendo a las administraciones regionales y locales las funciones de ejecución de las políticas y administración de recursos humanos y financieros. Esto trajo aparejados cambios en los planes y programas de estudio en los mecanismos de financiamiento de la educación. Con respecto a este último, se estableció la subvención escolar, pago mensual que se hace a los establecimientos con base en la asistencia del alumno a clases y, con respecto al primero se estableció la flexibilidad curricular que permitía adaptar contenidos y objetivos mínimos a la realidad local y del establecimiento. .. Actualmente, según su dependencia administrativa y propiedad, existen en el país establecimientos de propiedad pública, administrados por las municipalidades y financiados por el Estado mediante subvención; escuelas particulares subvencionadas, de propiedad privada, administradas por particulares que reciben financiamiento estatal mediante la misma subvención que los municipales y; particulares pagados, administrados por particulares que no reciben financiamiento estatal"* Marcela Gajardo. Ob cit. Página 20.

[22] Rolando Franco. Ob cit. Página 62.

problemas sociales. Esa lógica considera que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado por lo cual debe aprovecharse.

Al analizar de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay, Bentancur[23] sostiene que las mismas se ambientaron en un escenario de transformaciones de envergadura en el aparato de gobierno y en la gestión pública, el cual se caracterizó por el rediseño de los cometidos estatales y la introducción de modalidades privatistas de administración.

Franco[24] cita:

*"...experiencias en la región, que buscan que otros actores, especialmente los profesores, asuman una tarea de algún modo empresarial, que les permita plasmar su conocimiento y experiencia en el manejo de establecimientos educacionales que presenten proyectos educativos alternativos. Así, el Municipio de Maringá en Brasil se puso en práctica una experiencia de tercerización de la enseñanza pública, entregando el gerenciamiento de algunas escuelas a una cooperativa de profesores, con autonomía técnico administrativa, mientras la autoridad municipal mantuvo la responsabilidad del financiamiento y evaluación de los resultados. Algo similar sucede en la Municipalidad de las Condes, en Chile, donde la administración y manejo docente de los colegios municipales está siendo entregada a sociedades de profesores que han asumido esa responsabilidad"*

Otro elemento a señalar y destacar por su originalidad es el del subsidio a la demanda, educativa, en el cual el financiador transfiere un poder de compra (vía cupones o "vouchers[25]") para que el beneficiario "compre", en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. En un sistema en el cual la existencia de más de un oferente resulta un requisito fundamental en esta forma de

---

[23] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Página 279.

[24] Rolando Franco. Ob cit. Páginas 64 y 65.

[25] *"En la línea de las nuevas formas de financiamiento destacan dos políticas de reciente cuño: los fondos especiales para la asignación de recursos por desempeño y los bonos o "vouchers" educacionales. En el primer caso, se ubica el Fondo de Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Básica Fundamental y Valorización del Magisterio en Brasil y el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED), en Chile. El Fondo provee financiamiento para la educación básica a través de una política de transferencias de recursos tributarios de un nivel de gobierno a otro para compensar diferencias regionales, garantizar iguales recursos por estudiante y proveer recursos para incrementar los niveles salariales del magisterio para mejorar su desempeño y restituir la dignidad profesional. El SNED, en Chile, estipula que los establecimientos cuyo desempeño ha sido calificado como excelente con base en los resultados del SIMCE, reciban como incentivo una subvención mensual por alumno. Dichos establecimientos se seleccionan cada dos años y representan cerca del 25% de la matrícula regional. En Colombia, por último, existe desde 1996 el Programa Nacional de Incentivos para la Calidad de la Educación que distribuye anualmente un fondo financiero entre los 2000 mejores establecimientos y cerca de 40 mil maestros postulados en cada plantel como los mejores. Todas estas son experiencias de innovación reciente cuyos resultados aún deben evaluarse.*

*Con respecto a los "vouchers" o bonos educacionales, se habla de tales cuando los gobiernos otorgan pagos a las familias por matricular a sus hijos en escuelas de su elección, públicas o privadas. Estos pagos pueden ser efectuados directamente a los padres o, indirectamente, a las escuelas seleccionadas.*

*Su objetivo es subsidiar la demanda y aumentar las posibilidades de elección de los padres así como estimular la competencia entre los establecimientos por la captación de alumnos. Chile y Colombia son los casos más conocidos de la aplicación de la política en América Latina"* Marcela Gajardo. Ob cit. Página 38.

subsidio. La modalidad a la que nos referimos se aproxima al subsidio a la demanda y se aplica en el Ministerio de Educación de Chile donde el mismo paga directamente a la escuela un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clase. Son los padres (beneficiarios) los que, al elegir el establecimiento en que se educarán sus hijos, están decidiendo a cuál de los oferentes se asignarán los recursos fiscales.

Esta propuesta de subsidio a la demanda busca el fortalecimiento de la autonomía escolar, así como la participación de los padres y otros actores locales en la gestión de los procesos educativos. La autonomía se expresaría básicamente en el fomento a la capacidad de gestión, desde los propios establecimientos, lo que supone libertad y flexibilidad para que definan su misión y formulen un proyecto educativo propio. Se incluyen, al menos, tres ámbitos de decisión: las decisiones curriculares y pedagógicas, de personal, financieras y de manejo de recursos físicos[26].

Si bien hemos mencionado algunos puntos en los que se han basado las reformas de los 90, es bueno resaltar nuestro acuerdo con Bentancur cuando sostiene que dentro de cada país, las mismas, se fueron dando con distintos niveles de profundidad e intensidad:

*"En ese marco común de desplazamientos hacia un modelo de organización político-social mercantilizado, pero con diferencias apuntadas en la radicalidad, mediaciones y velocidad de los cambios, se incrustaron las reformas educativas*[27]*"*

De lo mencionado por este mismo autor[28], nos parece muy relevante destacar que las políticas educativas aparecen tamizadas por un conjunto de otras variables políticas que contribuyen a explicar su orientación entre las cuales se destacan su conexión con el proyecto más general de reforma del Estado, y el perfil del elenco gobernante y técnico a cargo del sector que determina diferencias importantes en la orientaciones aplicadas en los diferentes países.

## ***1.2. El rol y el posicionamiento de los sindicatos docentes ante la reforma de la educación media.***

Las reformas educativas que venimos analizando frecuentemente generaron oposición, de los sindicatos docentes. Ese desacuerdo se manifestó de diversas formas e intensidades, en algunos casos se logró incidir en los cambios que se impulsaban, en otros no.

---

[26] Marcela Gajardo. Ob cit. Página 22.
[27] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años 90 en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 280.
[28] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años 90 en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 280.

Ese antagonismo fue evidente, y se reveló en el hecho de que tanto los Estados como los organismos encargados de llevar adelante las reformas, buscaron diversos mecanismos y estrategias para enfrentarse a la oposición docente.

Para comprender adecuadamente esta dinámica deberemos primeramente definir conceptualmente a los sindicatos docentes, cómo surgieron y evolucionaron, qué objetivos asumieron y en qué situación se encontraban en la década de los 90, en la que las reformas educativas se elaboraron y comenzaron a implementar.

### *1.2.1. Qué se entiende por sindicato docente.*

De acuerdo con la definición de Torres y Schugurensky[29], entendemos por "sindicato" aquellas:

*"...asociaciones especiales que operan en un contexto legal para mejorar las vidas de sus miembros y proteger los derechos de los trabajadores, a través de acciones y objetivos unificados"*

Estos autores sostienen, que los sindicatos poseen la potestad de negociar por sus miembros y de retirar servicios (huelga) cuando las negociaciones fracasan. En definitiva, son vistos como organizaciones formales que representan a los docentes en los ámbitos tanto nacional, como regional y local.

Por su parte, Ibarrola y Loyo[30]complementan lo anterior, desde una mirada que ve a las organizaciones magisteriales asumiendo una tensión a partir de su declaración de principios, bajo la forma de una doble responsabilidad: con la defensa de los derechos laborales de sus agremiados, por un lado, y por el otro, desde la dimensión profesional del trabajo docente al que se vincula necesariamente el mejoramiento de la educación en general y, especialmente, de la educación pública.

Es así que vemos a un sindicato docente que se mueve entre dos lógicas: reclamar por sus derechos particulares, y por la educación toda.

Coincidiendo con lo anterior, Victoria Murillo[31], resalta la existencia de diferencias entre las organizaciones docentes, donde a pesar de la gran cantidad de desavenencias que existen entre las mismas, es posible identificar objetivos comunes que están vinculados a la atención de las condiciones de empleo (incluyendo remuneraciones, condiciones contractuales, jornada de trabajo,

---

[29] Carlos A. Torres y Daniel Schugurensky. El rol de los sindicatos docentes, el Estado y la sociedad en la reforma educativa. Propuesta educativa. Año 10. N° 21. 1999. Página 25.

[30] María de Ibarrola y Auroro Loyo. Estructura del sindicalismo docente en América Latina. En Filmus y Tiramonti. Ob cit. Página 75.

[31] Sindicalismo docente en América Latina: Aproximaciones al Estado del arte. En Filmus y Tiramonti. Ob cit. Página 36.

sistema de promoción, beneficios sociales) y a las condiciones de la enseñanza propiamente dicha (en lo que refiere al ciclo lectivo, la carga de alumnos, las condiciones materiales de la enseñanza, los programas de estudios, organización del sistema educativo).

*1.2.2. ¿Qué fines persiguen los sindicatos?*

Una vez establecido el concepto de sindicato y los alcances que posee; veremos (según Schugurensky y Torres[32]), que a pesar de las diferencias –nacionales, políticas o ideológicas, los mismos persiguen objetivos y actividades similares y en todo el mundo ellos se interesan por:

a) la forma en que las escuelas trabajan;
b) los procesos de toma de decisiones;
c) los criterios de contratación, evaluación y despido, incluyendo los procedimientos de queja;
d) ubicación de los recursos (salarios, beneficios, promoción, aumentos y suplementos);
e) métodos de enseñanza;
f) etapas de la carrera y programas de entrenamiento en el lugar de trabajo y
g) establecimiento de estándares y objetivos educativos así como las formas de evaluarlos.

Por nuestra parte consideramos que si bien todos estos temas son de interés sindical, en algunos momentos la atención se concentra en algunos de ellos y no en otros. Esto es lógico, dado el amplio abanico de potestades que les competen.

Recordemos que los autores que venimos trabajando,[33] consideran que los sindicatos desarrollan un papel activo en la formulación del discurso político y en la toma de posiciones en temas claves nacionales y locales; además de encargarse de proveer beneficios especiales (viajes, descuentos para eventos culturales, seguros, desarrollo profesional, boletines y otras publicaciones y, a veces, créditos o préstamos con intereses bajos, etc.) a sus miembros.

Las organizaciones docentes, al igual que cualquier asociación de trabajadores, persiguen fines de defensa y beneficio para los intereses gremiales de sus miembros. Esto es visto por Ibarrola y Loyo[34] como algo perfectamente legítimo, y que a priori no tiene por qué considerarse como algo negativo u opuesto a estos otros intereses, calificados como positivos, que serían los intereses profesionales del magisterio.

En esta misma línea cabe señalar que estos autores[35] sostienen que, además de la defensa de los intereses de sus miembros, y en directa relación con ellos, las organizaciones docentes también

[32] Ob cit. Página 27.
[33] Schugurensky y Torres en este caso.
[34] María de Ibarrola y Auroro Loyo. Ob cit. Página 74.
[35] María de Ibarrola y Auroro Loyo. Ob cit. Página 75.

luchan por el mejoramiento de la educación y la democratización de las relaciones tanto en ese ámbito como en la sociedad en general.

*1.2.3. Características comunes a los sindicatos de la región.*

Para finalizar esta caracterización de las organizaciones docentes en América Latina veremos algunos rasgos que las mismas tienen en común, que nos permitirán trazar un perfil de ellas. Según Ibarrola y Loyo, poseen una matriz similar, que aparece como enraizada en las tradiciones jurídico-políticas occidentales y que se vincula profundamente con el proceso de formación de los Estados nacionales latinoamericanos cuyo papel central correspondió al Estado, tanto en la conformación de los sistemas educativos, como de las organizaciones de sus docentes.
Es así que ambos autores[36] observan algunos rasgos fundamentales de los sindicatos docentes:

1- Sustentarse en un marco jurídico que, partiendo del reconocimiento del derecho de asociación y de libre afiliación, establece requisitos para poseer la personalidad jurídica que permitirá a la organización ostentar la representación de sus agremiados. Las organizaciones así constituidas poseen plena autonomía para establecer las normas que regirán su vida interna. Se observan algunas limitaciones importantes en el marco jurídico, cuando se las compara con aquellos que rigen otro tipo de organizaciones laborales, la prohibición de realizar huelgas o las condicionantes que imponen para que éstas sean consideradas legales, o el impedimento legal a la negociación colectiva que se desprende de la pertenencia de los docentes a la categoría de "empleados públicos" o bien a la relevancia social que posee el servicio educativo.

2- Estar formadas mayoritariamente por docentes que prestan sus servicios en escuelas públicas y postular, como un principio fundamental de su acción, su compromiso indeclinable con la educación pública.

3- Regirse mediante estatutos internos que establecen normas democráticas en su funcionamiento interno y en especial, en la elección de sus órganos de gobierno. Los estatutos marcan niveles perfectamente definidos que parten de la unidad básica que es el centro escolar y que se extienden hacia arriba en unidades más amplias, por ejemplo, distritos escolares, municipios, Estados u otros, según sea el caso, hasta llegar al nivel nacional.

[36] María de Ibarrola y Auroro Loyo. Ob cit. Página 104.

4- Reivindicar su autonomía... su capacidad de regirse a sí misma. Sí desarrollan relaciones muy cercanas, que pueden incluso llegar a definir su rumbo en ciertas coyunturas, con los partidos políticos, casi siempre sobre la base de coincidencias ideológicas y políticas. En estas relaciones los líderes sindicales tienen un papel protagónico. Como consecuencia de ello se realiza un intercambio político sumamente complejo entre estas organizaciones magisteriales y los partidos políticos que por su diversidad no admiten generalizaciones.

5- Hacer uso, de manera más intensiva que otros gremios, de diversos tipos de movilizaciones como forma de protesta y de presión para el logro de sus fines. Con cierta frecuencia las movilizaciones magisteriales se combinan con las acciones de otros grupos sociales, convirtiéndose así en catalizadoras de movimientos sociales y grupos de gran envergadura.

*1.2.4. El movimiento sindical docente: su historia.*

Más allá de los elementos antes mencionados, que nos permiten aclarar qué entendemos por sindicato docente, sus objetivos y una primera caracterización de los mismos. Consideramos que la comprensión de la situación sindical latinoamericana en los 90, se logra solo al remontarnos a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Esto nos permite ver el origen las organizaciones en la región, el que apareció ligado al inicio de la creación de los sistemas educativos públicos, masivos, universales y obligatorios, y que derivó en el surgimiento de los sindicatos docentes, los cuales tuvieron directa relación con el desarrollo de los sistemas educativos nacionales.

Coincidiendo con los autores antes nombrados, Tiramonti[37], ubica a los primeros "movimientos magisteriales" que aparecieron en Argentina, Chile y México,- dentro de una orientación mutualista destinada a desarrollar acciones de ayuda mutua para los docentes o a propiciar su sociabilidad y recreo.

Ese desarrollo sindical se da dentro de un marco en el cual el Estado nacional comenzó a tomar a su cargo el rol de educador, en un contexto en el cual el:

*"... Estado de Bienestar profundizó la participación del Estado Nacional en la prestación de los servicios públicos, generó y amplió las clases medias en los diferentes países de la región."* [38]

Según esta autora, el Estado se encontró en la base de las reformas, en un proceso de incorporación de los sectores emergentes de la sociedad, dándose entonces una integración que se viabilizó por

[37] Guillermina Tiramonti. Ob cit. 2001. Pág. 4.
[38] Guillermina Tiramonti. Ob cit. 2001. Página 6.

dos caminos: por un lado, se incorporaron nuevos sectores a los beneficios de la educación posibilitando su movimiento ascendente en la escala social, por otro lado, y de vital importancia para los sindicatos se constituyó un modo de dominación neocorporativista que hacía presentes los intereses sectoriales en el proceso decisorio de las políticas públicas y aportaba una estructura organizativa que buscaba la construcción del consenso en la toma de decisiones.

En este marco, de búsqueda de evitar el conflicto y de cooperación social, es que los sindicatos tuvieron un rol fundamental y se consolidaron.

Asimismo podemos sostener que los sindicatos han sido protagonistas del proceso de institucionalización de los sistemas educativos en la región, acompañando al Estado[39] en la tarea de normatizar el sector cuando este se amplió y democratizó por la inclusión en la mitad del siglo XX.

Murillo[40] señala que, resulta prácticamente imposible separar al sindicalismo docente del Estado, ya que el mismo, no solamente es su principal empleador sino también quien fija las regulaciones que afectan las condiciones de empleo y de enseñanza. Esta doble relación facilitó la politización del sindicalismo docente y su focalización en la presión sobre el Estado.

Confirmamos entonces que para Tiramonti[41], el fortalecimiento sindical y su crecimiento al amparo de un Estado de bienestar que crecía permanentemente, permitió que las organizaciones docentes se afirmaran en su rol y poseyeran una interesante capacidad de incidencia en la toma de decisiones de los temas que las afectaban directamente.

El siglo XX, nos posiciona frente a la emergencia y expansión de los sistemas educativos, lo cual generó en paralelo con el fortalecimiento del rol docente, donde los educadores estuvieron directamente involucrados con la situación del sistema y las decisiones que se tomaban al respecto. La posibilidad de que los docentes fueran obteniendo logros que en ese momento los favorecieron, como los acuerdos salariales que pudieron negociar aprovechando la escasez de educadores formados, les ayudó a desarrollar su identidad profesional.

Schugurensky y Torres[42] consideran que en este período, los movimientos sindicales tuvieron una actitud proactiva en la cual, sus principales preocupaciones se concentraron en extender y mejorar los derechos, salarios y condiciones laborales y en presionar al gobierno para incrementar los presupuestos educativos; obteniendo en muchos casos lo que reclamaban.

Pero como nada es eterno, tampoco lo fue la situación económica y política de Latinoamérica, y a fines de los 70, los gobiernos comenzaron a preocuparse más por el control del gasto público y los efectos inflacionarios de los aumentos salariales, particularmente, entre los empleados públicos, con lo cual se comenzaron a ignorar los planteos docentes. La situación de pérdida de incidencia de los

[39] Guillermina Tiramonti. Ob cit. 2001. Página 6.
[40] Victoria Murillo. Sindicalismo docente en América Latina: Aproximaciones al Estado del Arte. En: Guillermina Tiramonti y Daniel Filmus. Sindicalismo docente y Reforma en América Latina. Ob cit. Página 38.
[41] Guillermina Tiramonti. Ob cit. 2001. Página 8.
[42] Carlos A. Torres y Daniel Schugurensky. Ob cit. Página 27

70, cambió totalmente a comienzos de los 80[43], ya que los gobiernos se volvieron abiertamente hostiles a los sindicatos del sector público y a los derechos de negociación de los empleados públicos.

Fue así que los márgenes de la negociación colectiva se estrecharon y los sindicatos no pudieron lograr mejoras en sus condiciones de empleo, ni mucho menos en los salarios que percibían.

Toda esta problemática que afectó al sindicato, coincidió con la caída del gasto público para las escuelas, que las sumió en una situación por demás compleja, la cual derivó: por un lado, en la declinación de la confianza pública en la educación manejada por el Estado y por otro lado, en la respuesta de los sindicatos a la misma, los cuales se volvieron reactivos, en la medida en que defendían sus condiciones de trabajo, y también los logros obtenidos en los períodos anteriores.

Encontramos, entonces, que los años 80 y 90 se caracterizaron por un auge de la ideología de mercado en la educación - a la que hiciéramos referencia al hablar del contexto general de las reformas en América Latina-, combinada con controles centrales más estrechos. Todo esto erosionó la tradicional sociedad entre los gobiernos centrales, las autoridades locales y los sindicatos y la incidencia en las decisiones que involucraban a la educación. Los sindicatos quedaron en una situación difícil, alejados de la toma decisiones, dejados de lado y sin posibilidades de influir en las políticas educativas estatales.

Sumado a esta problemática, las condiciones laborales docentes se deterioraron, y en medio de los programas de austeridad promovidos por los gobiernos, el ingreso docente cayó, llegando a ser uno de los más bajos dentro de los funcionarios públicos.

*"Generándose entre los educadores sentimientos de desesperanza y amargura ligados a la creciente inestabilidad de la enseñanza como ocupación y de la incertidumbre del empleo y mejora profesional, todo lo cual se une a la aparición de más problemas de salud ocupacional relacionados normalmente con el estrés y el manejo de la escuela*[44]"

La situación docente llevó inevitablemente a un deterioro de la importancia del rol que desempeñaban, unido a una significativa pérdida en su capacidad de incidencia y negociación frente a los asuntos que los implicaban directa e indirectamente.

---

[43] *"... la década de los ochenta fue, dominada por procesos de estabilización y ajuste estructural. Salvo Brasil, Perú y Argentina, la mayoría de los países implantaron programas de corte ortodoxo, acordes con ese recetario básico y hoy conocido como el "consenso de Washington"* Fernando Filgueira. Ob cit. Página 71.

[44] Carlos A. Torres y Daniel Schugurensky. Ob cit. Página 27.

Dentro de este contexto del movimiento de reforma educativa, de evolución y posicionamiento del actor sindical en América Latina, se sitúa la experiencia uruguaya de reforma del período 1995-2000, exhibiendo coincidencias y peculiaridades con respecto al escenario previamente delineado.

## Capítulo 2.

# LA REFORMA EDUCATIVA EN URUGUAY.

### *2.1. El contexto político de la reforma educativa uruguaya.*

La reforma educativa de la enseñanza pública uruguaya se desarrolló durante la segunda administración del Dr. Julio Mª Sanguinetti[45] entre los años 1995 y 2000.
La misma se ubicó dentro del Estado Uruguayo, el cual a partir de la salida democrática vivió un proceso de recomposición de su institucionalidad y sus partidos políticos, el cual estuvo signado por dos acontecimientos, que han sido identificados por Lanzaro[46] como:

a) El realineamiento del sistema de partidos, que pasó del dominio del bipartidismo tradicional a un pluripartidismo moderado.
Dentro de un proceso que se desarrolló a partir del crecimiento de la izquierda, la cual se manifestó claramente como una tercera fuerza en el espectro político, situación que obligó al resto de los partidos a elaborar nuevas estrategias en pos de mantener sus posiciones de poder, dentro del gobierno nacional.
Ese cambio a nivel político-partidario, se ubicó dentro de un contexto de reforma del Estado, que pasó de un modelo de gestión keynesiano a nuevos modos de gobierno político, y reacondicionando sus propias ecuaciones domésticas a la nueva realidad partidaria, así como a un contexto de integración regional y a un panorama internacional cambiante.

b) La "segunda transición"[47], que consiste en una serie compleja de reformas estructurales que implicaron la redefinición del modelo de desarrollo, dentro de un proceso de reformas estructurales directamente ligadas con la liberalización tanto política, como económica y cultural.

En términos generales, en el período 1995-2000 se procesaron cambios importantes en la Administración Central Uruguaya, encarnando la tendencia a una creciente transferencia de

---

[45] *"El último gran líder del histórico Partido Colorado. Julio Sanguinetti, bien puede ser apreciado como uno de los últimos políticos destacados de la vieja derecha...su estilo autocrático de gobierno, ciertos reflejos autoritarios y una acotada pero duradera asunción del rol del Estado como regulador y prestador de ciertos servicios básicos, lo distinguen tanto de los sectores de centro izquierda más afines a construcciones "comunitaristas", como de la nueva derecha liberal, orientada a transformaciones radicales en las funciones estatales en aras de un mayor protagonismo privado. Estos rasgos particulares como gobernante informan y dan sentido a su segunda gestión..."* Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años 90 en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Páginas 230 y 231.
[46] Lanzaro, Jorge. Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. CLACSO. Buenos Aires. 2003. Páginas 21 y 22.
[47] Lanzaro, Jorge. Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Ob cit. Página 288.

funciones del Estado a la sociedad civil, así como la reconstrucción de un núcleo central estatal apto para coordinar la nueva estrategia de prestación de servicios públicos, y la introducción de un sistema de control por resultados.[48]

Dentro de este escenario de cambios es que se llevó adelante el proceso de elaboración e implementación de la reforma educativa uruguaya, que se encontró dentro de la segunda etapa de reformas, que Corrales[49] considera fueron desarrolladas luego de haber logrado la estabilización y liberalización de la economía.

Esta reforma, entonces se realizó en paralelo con lo que sucedía en los demás países de América Latina[50]. Frente a las nuevas reglas de juego que surgían en el contexto económico internacional se realizaban grandes esfuerzos para crear políticas y estrategias de cambio que mejoraran la educación[51], viendo en ella la posibilidad de inserción competitiva en el mundo.

Si profundizamos la mirada vemos la vinculación de las políticas educativas uruguayas con las de Latinoamérica, que ya en el período previo (1985-1994), registraban puntos en común con las líneas seguidas en la etapa posterior a las dictaduras: donde la extensión de la educación básica, la aparición del tema "calidad educativa", la preocupación por la dimensión curricular del cambio, eran los ejes temáticos a resolver[52].

A nivel nacional las iniciativas y el desarrollo de este cambio se darán durante el segundo mandato presidencial del Dr. Julio Mª Sanguinetti quien le dio a la reforma de la educación, un lugar fundamental en su gestión. Haciendo referencia a la misma, él dirá:

*"La reforma de la seguridad social y la reestructura de la educación, son los dos cambios que debe llevar adelante el país. Estos cambios son básicamente, el levantamiento de la hipoteca que pesaba sobre el futuro del país y que le impedía a la generación que viene ser dueña de su propio destino*[53] "

Evidentemente reformar la educación fue uno de los puntos clave dentro de los objetivos del gobierno de este mandatario. Razón por la cual, no sólo la apoyó sino que también la impulsó dando

---

[48] Tomado de: Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 232. Haciendo referencia a Narbondo y Ramos 2004.

[49] Javier Corrales. Aspectos políticos de la implementación de políticas educativas. PREAL. Documento Nº 14. Año 1999. Página 3.

[50] Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo. (1996) ¿Cómo se reforma la educación en América Latina? PREAL. Buenos Aires. Página 6.

[51] Como lo viéramos en el capítulo anterior.

[52] Mancebo, Mª Ester. Las Políticas Educativas del Uruguay en el contexto latinoamericano. 1985-1994. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Nº 10. Montevideo. ICP. Página 112.

[53] Presidente Julio María Sanguinetti en el CERES. Tomado de Carlos Luján. La negociación de la reforma de la seguridad social. En: Narbondo, Pedro et alt. (2002) Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). Ediciones de la Banda Oriental. Instituto de Ciencia Política. 2002. Montevideo. Página 132.

especial respaldo a quienes eligió como encargados de llevarla adelante, y especialmente a la persona seleccionada para que asumiera su conducción: el sociólogo Germán Rama[54] que ocupó la presidencia del CODICEN durante todo el período de gobierno del antedicho primer mandatario, desarrollando un estilo y modelo particular de trabajo que impulsó con muchísima fuerza esta política.

Es fundamental resaltar el rol de Germán Rama[54], no solo en todo el proceso en que llevó esta política educativa adelante, durante el mandato de Sanguinetti, sino desde las instancias previas, ya que el sociólogo es reconocido como el principal ideólogo y líder de la reforma uruguaya. Ideólogo desde su trabajo en la dirección de CEPAL- Montevideo, y líder desde su cargo como Presidente del CODICEN de ANEP, frente al que se encargó de subrayar el perfil socialdemócrata y batllista de la reforma[55].

La trayectoria de Rama y su conocimiento de la realidad uruguaya a través de su trabajo previo en CEPAL, le dieron gran credibilidad y apoyo por parte de los elencos tanto políticos como vinculados directamente a la educación.

*"Con Rama llega a la Presidencia del CODICEN alguien con gran prestigio intelectual, con fuerte predicamento a nivel de la opinión pública y de los sectores políticos, con capacidad de elaboración de un discurso técnicamente significativo[56]"*

Bentancur se refiere a éstos dos hombres y a la reforma en un planteo que nos resulta particularmente interesante:

*"En su génesis y racionalidad, la reforma así configurada fue tan hija de su tiempo como de su historia. La marcada tendencia a la continuidad en los principios constitutivos y las tradiciones organizativas del sistema de enseñanza nacional, aún cuando en la región soplaban tiempos de cambio, puede explicarse tanto por el ya referido signo ideológico neoconservador del gobierno de turno, como por las propias características personales y etapas vitales del principal apoyo político de la reforma –el presidente Sanguinetti- y de su gestor y ejecutor, Germán Rama. Ambos criados y formados en el Uruguay batllista, en el que la inclusión y movilidad social asociadas a la educación pública eran ejes centrales del modelo político y social, y ya en las postrimerías de su*

---

[54] A quien ya hiciéramos referencia en el capítulo anterior.

[55] Adolfo Garcé y Gustavo De Armas. Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay (1995-1999)) Página 4.

[56] Citado por: Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de políticas educativas. En Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). Colección Política Viva. Ediciones de la Banda Oriental. Instituto de Ciencia Política. 2002. Montevideo. Página 149.

*actuación pública más relevante, era altamente improbable que procuraran experimentar rupturas con esas hechuras cuasi-fundacionales...*[57]"

El autor[58] afirma que esta reforma tuvo una relativa heterodoxia en las transformaciones educativas, la cual derivó en lo que el gobierno efectivamente quiso hacer. Sostiene que reestructuras a gran nivel del sistema educativo nunca estuvieron en la agenda y asegura que la figura tradicional del "Estado Docente" proveedor y responsable directo de los servicios de enseñanza, no solo no fue interpelada, sino que fue expandida. Por nuestra parte, compartimos este punto de vista, efectivamente, la historia de nuestro Estado está totalmente ligada a la tradición que lo ubica como principal proveedor de los servicios educativos en todos los niveles, siendo muy difícil desligarlo de ese rol.

En otro nivel, en cuanto a las condiciones políticas para que esta reforma pudiera concretarse, Mancebo sostiene existieron elementos que la favorecieron. La vinculación existente con la estrategia de construcción de la coalición de gobierno, en que colorados y blancos[59] estuvieron de acuerdo en la necesidad de cambiar la educación; el que fuera la misma coalición la que se encargara de la designación de los integrantes del CODICEN, desde el consenso entre los actores políticos, llegando a incluir gente vinculada al partido opositor, concedió el respaldo a la reforma:

*"La integración del CODICEN buscó combinar representatividad política y capacidad técnica. Germán Rama, hombre de confianza política y técnica del Presidente Sanguinetti; José Claudio Williman, ex –decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, estrechamente vinculado a la fracción mayoritaria del Partido Nacional, dirigida por Alberto Volonté, grupo que constituía el principal socio político del Presidente Sanguinetti; Profesora Carmen Tornaría, figura muy respetada en el ámbito docente vinculada al principal partido opositor, Encuentro Progresista- Frente Amplio; Licenciada Nelly Leites de Moraes del Foro Batllista; Maestra Inspectora Rosa Márquez, ex Presidente del Consejo de Educación Primaria (1990-1995). Williman y Tornaría fueron propuestos por el propio Rama*[60]"

La forma de designación de los miembros del CODICEN sostiene Mancebo[61], así como las credenciales que los respaldaban, en especial a Rama, generaron un escenario político favorable

---

[57] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Páginas 272 y 273.
[58] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 273.
[59] Partido de gobierno y su aliado en la coalición.
[60] Tomado de: Adolfo Garcé y Gustavo De Armas. Ob cit. Pág. 4.
[61] Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Página 158.

que posibilitó la aprobación parlamentaria de la Ley de Presupuesto que permitiría que la reforma saliera adelante.

*"En una primera instancia, la propuesta para designar a las autoridades del CODICEN recogió las amplias adhesiones políticas que heredaban de la convalidación pública de los estudios de CEPAL, incluso de los sectores de la oposición política*[62]*"*

En definitiva, el equipo encargado de llevar adelante la Reforma fue apoyado por la mayoría del sistema político y por una izquierda moderada que se abstuvo de realizar una crítica dura.
Complementando los apoyos a esta reforma Garcé y De Armas[63] consideran que:

*"Entre 1995 y 1999, el gobierno presidido por Julio María Sanguinetti impulsó con decisión una reforma educativa de proporciones infrecuentes. Aunque en este proceso las agencias internacionales (especialmente el Banco Mundial y el BID) tuvieron una participación muy activa, dicha reforma no siguió los cánones neoliberales clásicos: por el contrario, la Reforma Educativa de Uruguay amplió considerablemente el gasto público en educación, y fortaleció el papel del Estado en la orientación y ejecución de estas políticas*"

Con una variedad significativa de apoyos, este proceso de reforma, que analizaremos a continuación, abarcó múltiples líneas de acción en forma simultánea y en todos los niveles educativos bajo competencia de ANEP, basándose en un discurso ligado al saber técnico y racional[64] que supo potenciar ante la opinión pública los beneficios de la nueva política educativa, con el claro objetivo de llevar adelante la mayor cantidad de cambios posibles dentro del período de gobierno (1995-2000).
En su visión del conjunto de esta reforma Bentancur[65] afirma que la misma fue avalada "en paquete" por el gobierno de turno quien designó al frente de la administración educativa al intelectual que había dedicado los años previos al diagnóstico y la elaboración de propuestas de

---

[62] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 235.
[63] Adolfo Garcé y Gustavo de Armas. Ob cit. Página 1.
[64] *"... el conocimiento especializado fue decisivo en la "construcción" de la noción de "crisis del sistema educativo" Los diagnósticos pusieron de manifiesto, con toda la inmensa capacidad persuasiva del lenguaje científico, la existencia de graves problemas de calidad y equidad en el sistema educativo y enfatizaron la urgencia de emprender transformaciones. Simultáneamente, y gracias al manto de neutralidad y cientificismo que legitima la tarea de organismos internacionales como CEPAL, germán Rama se había catapultado ante la opinión pública y los partidos políticos uruguayos como el principal experto en el campo educativo del país"* Adolfo Garcé y Gustavo de Armas. Ob cit. Página 9.
[65] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 271 y 272.

cambio desde un ámbito para-institucional. El autor atribuye a esos hechos, el que al comenzar su gestión las políticas educativas hayan ingresado en una "vía rápida" de decisiones e implementación, prescindiendo de los habituales espacios para configurar la agenda y elegir entre diferentes alternativas y otros instrumentos disponibles.

## *2.2. Contenidos de la Reforma.*

La reforma educativa uruguaya es considerada por Opertti[66] como un caso específico dentro de la región, ya que puso énfasis en la enseñanza pública, esquivando las tendencias privatistas abiertas y los riesgos de descentralización que se desarrollaron en otros países.
Pero también fue peculiar la forma de relacionamiento que se dio entre los diversos actores involucrados, específicamente entre las autoridades educativas y los sindicatos docentes que se conectaron desde la confrontación y por medio de un diálogo, que se calificó de "infructífero" en la medida que no logró generar instancias de negociación, ni mucho menos modificar las propuestas reformistas con las cuales había discrepancias.
Inicialmente podemos afirmar que las ideas primordiales de la reforma educativa uruguaya fueron elaboradas entre 1989 y 1994, en la Oficina de CEPAL en Montevideo, por el Sociólogo Germán Rama y un calificado equipo de expertos en educación.

*"La característica distintiva de esta propuesta es su clara reivindicación de la noción de Estado de Bienestar y del papel del sector público como prestador de servicios educativos*[67]*"*

En sus postulados fundamentales la propuesta de reforma[68] se proponía poner:

*"...en el tapete los problemas de inequidad y de deterioro de la calidad de los aprendizajes, que parecerían responder a una problemática más de fondo que el paulatino agotamiento de la capacidad real del sistema educativo de responder exitosamente a las expectativas y necesidades, que surgen como crecientemente heterogéneas y segmentadas así como el desdibujamiento de la función de integración social, factor éste fundamental en la mitigación de las situaciones de pobreza y marginalidad* [69]"

---

[66] Renato Opertti et alt. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Volumen II. Reformas sectoriales y grupos de interés. CEPAL.ECLAC. Nº42. Página 66.
[67] Renato Opertti et alt. Ob cit. Página 66.
[68] Según sus promotores.
[69] Renato Opertti et alt. Ob cit. Página 66.

Esa propuesta era avalada, como ya lo viéramos, por el gobierno de Dr. Sanguinetti, que al asumir su mandato en marzo de 1995, planteó la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma de la educación en los niveles inicial, primaria, medio y formación docente, a través del ente autónomo [70]Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

*2.2.1. La ANEP y el CODICEN.*

La ANEP está compuesta por: a) el Consejo Directivo Central; b) el Consejo de Educación Primaria; c) Consejo de Educación Secundaria, y d) el Consejo de Educación Técnico Profesional. Todos ellos son órganos establecidos por ley como parte de la administración.
El Consejo Directivo Central (CO.DI.CEN) está integrado por cinco miembros. Es presidido por el Director Nacional de Educación Pública – Germán Rama en el caso que nos ocupa- y se integra además, por el vicepresidente y tres vocales. El nombramiento de sus cinco integrantes es propuesto por el Poder Ejecutivo y se requiere venia parlamentaria[71], por ende también negociación política.
Los consejos desconcentrados de Primaria, Secundaria y Técnico profesional se integran por un Director y dos vocales. Son nombrados por el CO.DI.CEN por cuatro votos conformados y fundados.

*"Dependen jerárquicamente del CO.DI.CEN, tienen atribuciones propias determinadas por la propia Ley y puede el CO.DI.CEN, delegarle las atribuciones que estime conveniente[72]"*

Da Silveira y Queirolo[73] señalan que ni el Presidente del CODICEN ni ninguno de los otros cuatro miembros tienen responsabilidad política, ni pueden ser sustituidos con facilidad en sus cargos. También señalan que el presidente del CODICEN tiene potestades similares a las de un ministro, pero con la diferencia que no puede ser llamado al Parlamento para dar cuenta de sus decisiones ni puede ser censurado. Los autores a su vez, definen la estructura educativa del ente como *"piramidal y centralizada"*
En esta realidad institucional, apareció la propuesta que buscaba: *"... refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica que busca elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los*

---

[70] *"Los entes autónomos son personas públicas estatales responsables de determinados servicios de carácter nacional; están dirigidos por consejos o directorios que poseen plenos poderes en administración y actúan con autonomía, bajo contralor político y financiero de las autoridades nacionales"* Renato Opertti et alt. Ob cit. Página 66.
[71] Pablo Da Silveira y Rosario Queirolo. Análisis organizacional: como funciona la educación pública en Uruguay. Informe de investigación 010. 1998. Página 9.
[72] Renato Opertti et alt. Ob cit. Página 66.
[73] Pablo Da Silveira y Rosario Queirolo. Ob cit. Página 10.

*canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales.*[74]"

ANEP a través del CODICEN proyectó y desarrolló una política educativa que debió pasar por muy diversas etapas y generó serios enfrentamientos entre los actores involucrados.

*2.2.2. Las líneas de acción.*

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) explicitó su visión de la reforma en el Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000 que remitió al Parlamento, el cual fue destacado por Opertti como un ejemplo del uso de la técnica presupuestal para definir objetivos, jerarquizar estrategias y asignar recursos. Para el autor, esa ley formó parte del núcleo básico de la reforma del Estado siendo en tal sentido, el principal instrumento técnico-financiero para intentar mejorar la eficiencia y la eficacia de las prestaciones.

Fue así que el presupuesto quinquenal de ANEP se concibió bajo la perspectiva de un presupuesto por programas que permitiera identificar con claridad las políticas educativas propuestas por la nueva Administración, así como la racionalización de los servicios que prestaba la institución.

La reforma de la educación que propuso ANEP, quedó plasmada en el Proyecto de Ley Presupuestal, teniendo como dos atributos esenciales: el ser por un lado, concebida como un proceso dinámico y de retroalimentación continua de opiniones y acciones; y por otro, como un hecho social a construir que implicaba diversos escenarios y actores, políticos, económicos, culturales y sociales.

La ANEP entendió necesario priorizar cuatro objetivos centrales como ejes articuladores de la reforma educativa y su consiguiente expresión presupuestal.

Los mismos fueron:

***1- La consolidación de la equidad social.*** En función de que todas las evidencias demostraban una fuerte asociación entre situaciones de pobreza, organización inestable de la familia, bajo nivel educativo de los progenitores y escasos logros educativos, se buscaba disminuir las diferencias entre los individuos.

***2- La dignificación de la formación y la función docente***. Se buscaba mejorar la calidad de la formación del cuerpo docente que tenía la responsabilidad última en la aplicación de las reformas principalmente en educación secundaria y educación técnico profesional donde se observaba un reducido número de docentes titulados desempeñando tareas en esos subsistemas. Igualmente, para

[74] Renato Opertti et alt. Ob cit. Página 67.

todo el cuerpo docente, incluyendo el personal profesional, se requería una política continua de capacitación y actualización docente.

***3- El mejoramiento de la calidad educativa***. Se sustentó tanto en la mejora en la formación de los recursos humanos como en una adecuada prestación del servicio. Esto último implicaba, ampliar la cobertura en niveles que carecían de universalidad (educación inicial); ofreciendo jornadas educativas de mayor dedicación horaria (expansión del horario en el Ciclo Básico en la enseñanza media); promoviendo nuevas formas de gestión de los liceos y las escuelas técnicas para lograr que en el ciclo básico los alumnos aprendieran, que sus situaciones psico-sociales fueran comprendidas y evitando las altas tasas de deserción y repetición que se manifestaban en el primer año de educación media; ofreciendo nuevas modalidades de "Bachilleratos Diversificados" para incorporar la tecnología (bachilleratos tecnológicos en informática, en química, frío y calor, administración, agrario); presentar nuevas opciones como bachilleratos en lenguas, en artes visuales, etc. y, en general, renovar permanentemente los planes de estudio en todos los niveles. Asimismo, los diversos servicios educativos deberían desarrollarse en locales dignos, con materiales e instrumentales adecuados.

***4- El fortalecimiento de la gestión institucional***. Sirviendo de apoyo a los tres objetivos anteriores, dado que la experiencia acumulada en la última década señalaba que las acciones orientadas a mejorar, ya sea la calidad de la educación o la equidad social en el sistema, no llegaban a lograr buenos resultados en sus objetivos intrínsecos y en la calidad de los aprendizajes, si no se sustentaban en cambios en la gestión y funcionamiento de la institución[75]. El fortalecimiento de la gestión se haría a través de la informatización, capacitación y renovación cultural de pautas de trabajo[76].

Basándose entonces en esos cuatro principios rectores: "*...la reforma uruguaya se caracterizó por la ejecución de múltiples líneas de acción en forma simultánea en todos los niveles educativos bajo la competencia de ANEP. Esto le dio un carácter muy abarcativo...*[77]"

Bentancur nos hace reflexionar cuando afirma que más allá de los cuatro ejes que se identifican desde la visión oficial:

---

[75] Información tomada de Renato Opertti et alt. Ob cit. Páginas 71 y 72.
[76] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 235.
[77] Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Página 142.

*... toda la reforma esta fuertemente impregnada por una preocupación social, y por la función eparadora que podría cumplir el sistema educativo público.*[78]"

*.2.3. Las políticas educativas de la reforma.*

Mancebo elabora una matriz de las políticas educativas de la reforma educativa, la cual utilizaremos ara señalar las líneas de acción fundamentales del cambio.

***En Educación Primaria.*** El logro de los principios rectores: de calidad, equidad, formación y apacitación docente y modernización de la gestión, se buscó a través de diversas acciones:

- Calidad:
  - ✧ Experiencia piloto de organización curricular en dos ciclos.
  - ✧ Experiencia de Áreas Integradas.
  - ✧ Dotación de recursos didácticos.
  - ✧ Mejoras en la infra-estructura.
- Equidad:
  - ✧ Extensión de la educación inicial.
  - ✧ Escuelas de Tiempo Completo.
  - ✧ Programas Compensatorios.
- Formación y profesionalización docente.
  - ✧ Cursos de capacitación para maestros.
- Modernización de la gestión.
  - ✧ Sistema de Evaluación Educativa.

***En Enseñanza Media,*** abarcando el Consejo de Educación Secundaria y Técnica.

- Calidad.
  - ✧ Plan 1996 en el Ciclo Básico.
  - ✧ Bachilleratos tecnológicos.
  - ✧ Racionalización de la matrícula y extensión del tiempo pedagógico.
  - ✧ Informática en el Ciclo Básico.

[78] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 236.

- ✧Dotación de recursos didácticos.
- ✧Mejoras en la infra-estructura.
- ✧Centros de Lenguas.

- Equidad.
  - ✧Escuelas integradas con 7°, 8° y 9° en el medio rural.
  - ✧Diversificación de modalidades del Ciclo Básico.
- Formación y profesionalización docente.
  - ✧Cursos de capacitación para profesores.
  - ✧Compensación a profesores titulados.
  - ✧Mejora de las condiciones de trabajo en los centros con Plan 1996.
- Modernización de la gestión.
  - ✧Nuevo modelo de centro educativo para centros con Plan 1996.
  - ✧Fortalecimiento de los cuadros técnicos de gestión pedagógica.
  - ✧Sistema de Evaluación Educativa.

***En Formación Docente***:

- Calidad:
  - ✧Creación de Centros Regionales de Profesores (CERP)
  - ✧Informática e Inglés en los CERP.
  - ✧Mejoras en la infraestructura.

- Equidad:
  - ✧Becas para cursar profesorado en los CERP.
- Formación y perfeccionamiento docente:
  - ✧Cursos de formación de formadores.
- Modernización de la gestión:
  - ✧Nuevo modelo de gestión en los CERP.

*2.2.4. Los cambios para la Enseñanza Media.*

En la medida en que este trabajo se centra en el conflicto entre FE.NA.PES y CODICEN por sus antagónicos puntos de vista sobre la reforma de la Educación Secundaria. Nos parece fundamental profundizar en cuáles fueron los cambios que se propusieron en esta rama de la enseñanza.
En grandes líneas podemos decir que el cambio en secundaria buscaba lo mismo que en todas las ramas de la enseñanza:

*"Se trató de un conjunto de políticas guiadas por el objetivo central de mejorar la distribución social del conocimiento a través del sistema educativo uruguayo, incluyendo o reteniendo en el mismo a los alumnos de los sectores sociales menos favorecidos"*[79].

Para la profundización en este punto, nos guiaremos por los aportes que nos brinda Bentancur en su obra, cuando habla del "corpus de la reforma"[80] y nos muestra algunos de los puntos fundamentales en que la misma iba a innovar:

✓ *Descentralización administrativa y territorial.*

Se crearon nuevas estructuras gerenciales (especialmente las de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa, Proyectos Especiales y Experimentales y Gestión Financiera) y se constituyeron y desarrollaron programas especiales, en este caso MESyFOD- paralelos al organigrama tradicional de ANEP, que respondían directamente al CODICEN y no a los Desconcentrados respectivos, lo que aumentó la concentración de poder en el CODICEN y específicamente en Rama.
Pero también se realizó una nueva creación institucional que iba en el sentido opuesto, ya que en el Ciclo Básico de la Educación Media, se instituyeron cuatro Inspecciones Regionales, que buscaban desconcentrar y acercar la gestión pedagógica al interior del país.

✓ *Autogestión docente.*

En este caso se implementaron los PREL (Proyectos Educativos Liceales), cuya primera edición (1998) contó con el apoyo de un curso de capacitación, materiales de lectura para la ejecución de proyectos y asesoramiento técnico para la elaboración e implementación proveniente del Programa MESyFOD y del Consejo de Educación Secundaria. Cada liceo elaboró un diagnóstico y luego jerarquizó y emprendió acciones específicas en los planos pedagógicos, organizativos, administrativos y/o comunitarios durante un plazo de cuatro meses.

[79] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 255.
[80] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 255 a 269.

En la segunda edición (1999) se los encuadra dentro de las Inspecciones Regionales, se los enfoca al problema del fracaso escolar y se los extiende a un año de duración.

Se considera importante resaltar que en secundaria estos proyectos atendieron especialmente a los centros "reformados", como se denominó a los primeros en incorporarse a la nueva estructura de Ciclo Básico.

✍ *Información y evaluación.*

Ante la carencia de una organización propia en la primera mitad de la década del noventa, la ANEP encargó a CEPAL las primeras mediciones sistemáticas de aprendizajes desarrolladas en el país. Las mismas cubrieron desde la enseñanza primaria hasta el segundo ciclo de la secundaria (CEPAL 1990, 1992,1994).

A partir del año 1996 se dio inicio a una serie de evaluaciones estandarizadas, tendientes a instaurar un sistema de evaluación nacional permanente.

En educación media, entre 1996 y 1999 se practicó un seguimiento del nuevo plan de estudios de primer ciclo de secundaria, comparando los resultados obtenidos en las distintas pruebas (lengua, matemática, ciencias experimentales y ciencias sociales) por los estudiantes de tercer año de los "liceos reformados", por un lado, y los de los "liceos no reformados", por otro, con una metodología cuasi-experimental. Esta instancia se realizó con la coordinación del programa MESyFOD. En 1999 esta evaluación tuvo carácter censal.

✍ *Incentivos a la competencia.*

En el nivel de los establecimientos, debemos remitirnos al ya mencionado PREL.

En cuanto a los docentes, no hubo incentivos a la competencia, salvo por el hecho de que se les dio un trato preferencial en material salarial, de condiciones de trabajo y de estatus a los que actuaron como sostenedores de las líneas de innovación de la reforma, sea en los nuevos planes de estudios o en los Centros Regionales de Profesores. Se les permitió tener más horas de clase que lo que se fija como "unidad docente" y la hora de aula se extendió en tiempo (paso de 35 a 45 minutos) y por ende la paga de la misma se incrementó, eso unido a las horas de coordinación que fueron 5 y también sumaron a la ya mencionada unidad docente[81].

✍ *Rediseño de la estructura curricular.*

Se introdujo el nuevo *Plan de Estudios del Ciclo Básico de Secundaria de 1996*[82]. Este Plan determinó el abandono de la enseñanza tradicional por asignaturas, sustituida por una nueva

[81] Este agregado es nuestro y no de Bentancur.
[82] Conocido por los docentes y autoridades como *Plan 96*.

currícula estructurada por áreas del conocimiento que las agrupaban: Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Área Instrumental (matemática, idioma español, inglés, informática); y por último Área de Expresión (educación física, sonora y musical, visual y plástica).

Entre otras tareas de acondicionamiento físico y de infraestructura, esta innovación requirió la reconversión de los docentes de asignaturas por medio de cursos específicos y posibilitó la concentración de los profesores involucrados en un único establecimiento liceal, con un régimen laboral de treinta horas semanales. El Plan 96 se introdujo como "Plan Piloto", generalizándose progresivamente. Hacia 1999 casi el 40% de los liceos se regía por el nuevo Plan[83].

*Definición centralizada de la currícula básica.*

Respondiendo al diseño institucional fuertemente centralizado y jerárquico de la educación uruguaya, la currícula para todos los establecimientos fue diseñada y aprobada en su casi totalidad por ANEP. En esa tarea tuvieron un rol relevante las nuevas estructuras técnicas ad-hoc constituidas por la reforma (MESyFOD en nuestro caso), que albergaron en su seno un número significativo de especialistas encargados de la tarea, en desmedro del personal de planta de los Consejos Desconcentrados.

En la Experiencia Piloto del Plan 1996 se crearon "Grupos de Apoyo" para el Ciclo Básico de Educación Secundaria, divididos en ocho áreas disciplinarias, orientados por un coordinador e integrados por cincuenta y seis docentes. Estos Grupos participaron en el diseño curricular de ese ciclo, organizaron talleres y otras actividades de apoyo y colaboraron en el seguimiento de la experiencia piloto en los liceos seleccionados.

*Fijación descentralizada de contenidos curriculares complementarios.*

En el Ciclo Básico de Secundaria, además de estructurar la enseñanza por áreas, se diseñó un espacio de currículum abierto, de opción temática libre, denominado "Espacio Adolescente", que debía ser implementado por las diferentes direcciones de los liceos según los intereses de docentes y estudiantes. Esta "asignatura" tenía una carga horaria de dos horas semanales en una currícula de treinta y ocho, algo menos del 5%.

[83] Bentancur distingue en un apartado de este punto la creación de Centros de Lenguas Extranjeras, que formaba en una segunda lengua extranjera (francés, italiano, portugués), durante tres años y con dos sesiones semanales, a los estudiantes que optaran por esta instrucción complementaria. Los Centros eran externos al establecimiento educativo, y se establecieron en base a acuerdos con instituciones privadas especialmente a Intendencias Municipales. Al año 1999 este programa cubría al 7% de los estudiantes del Ciclo Básico de la Edad Media.

*Extensión de la carga horaria*[84].

La reorganización curricular del primer tramo de la enseñanza secundaria fue complementada por una significativa extensión de la carga horaria semanal, que pasó de treinta y dos a treinta y ocho horas en el nuevo plan. Con ello se pretendía retener más tiempo al alumno en el centro educativo, y posibilitar el aumento de la asignación horaria de las áreas instrumentales, uno de los principales polos de atención del peso reformista.

*Programas de innovación pedagógica.*

Desde los distintos programas de ANEP se promocionó una nueva lógica de gestión de los centros educativos, cimentada sobre el modelo de "Proyecto de Centro" que buscaba fortalecer y modernizar la gestión institucional. Si bien no se trataban estrictamente los dispositivos de naturaleza pedagógica, se entendía que una mejor gerencia de los centros educativos impactaría positivamente en la calidad de los aprendizajes. Para fortalecer esta línea de acción Secundaria implementó los PREL, ya mencionados.

Asociado a la transformación curricular de la educación media y a la ya referida enseñanza por áreas de conocimientos- en sí misma ligada a la innovación pedagógica- se implementaron "horas de coordinación docente" (cinco por semana), tendientes a fortalecer el intercambio, el involucramiento y la permanencia docente en el centro educativo.

*Mejora de la Infraestructura y Suministro de Materiales Didácticos.*

Una constante del ciclo de reforma del período 1995-2000 fue el acondicionamiento de los centros educativos y la dotación de materiales didácticos. En estos rubros fue fundamental la canalización de fondos extranjeros a través de los préstamos del BID para la enseñanza media.

La introducción del Plan 96 en su extensión horaria y el crecimiento de la matrícula del Ciclo Básico obligaron a reducir el número de turnos en que funcionaban los liceos de tres a dos. Esta circunstancia condujo a la construcción de nuevos espacios físicos y a la reasignación de los existentes, con el objetivo de maximizar su utilización y acercar los establecimientos a los barrios de residencia de los estudiantes. Se procuró, además, especializar algunos establecimientos liceales en el dictado del Bachillerato, o en su defecto, separar los turnos de asistencia de estudiantes de este ciclo y del Ciclo Básico.

En cuanto al suministro de los materiales didácticos, se destaca la entrega a los estudiantes de textos para algunas asignaturas de primer y segundo grado, y a los docentes de los liceos comprendidos en el Plan 96 de guías de apoyo curricular. En la apoyatura con insumos didácticos se dio prioridad a los liceos "reformados", procurando garantizar la disposición de los medios materiales necesarios

[84] Este subtítulo es nuestro.

para el éxito de las transformaciones impulsadas (por ejemplo, fotocopiadoras, proyectores, televisores, videograbadoras, material de laboratorio, etc.)

## *2.3. El proceso de la reforma: cómo se desarrolló.*

*"Como toda política pública, cada política educativa tiene su historia, en un doble sentido. Por un lado, la política sigue el llamado "ciclo de las políticas", con sus tres grandes fases: la formulación, la implementación y la evaluación. Por otro su gestación y ejecución es fruto de la conjugación de factores estructurales y coyunturales en un determinado contexto*[85]*"*

Si bien quienes[86] se han dedicado a estudiar la reforma uruguaya coinciden en que la misma siguió las líneas de elaboración que una política debe tener en lo que hace a su formulación[87], no sucedió lo mismo a la hora de implementar los cambios.

Mancebo[88] sostiene que la reforma educativa uruguaya se inclinó decididamente sobre el polo racionalista. Considera que una vez elegidas las políticas a desarrollar el CODICEN, buscó seguir una estrategia de implementación "top-down", la cual derivaría en la generación de estrechos márgenes de negociación entre los actores políticos, sociales y específicamente educativos.

Lucía Vernazza busca el por qué de la elección de esta modalidad de ejecución, que se califica como TOP DOWN, y que implica que la misma fue realizada en un sentido vertical, en el cual es la jerarquía quien da las órdenes y los demás deben obedecer. Esto se puede observar en el seguimiento de la organización de esta política, que hace la autora:

- Fueron las autoridades quienes insistieron en la necesidad de realizar un cambio[89] profundo en la educación, tomando los estudios de administraciones anteriores y de la propia CEPAL, ANEP resolvió la puesta en marcha de un gran cambio.

---

[85] Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Pág. 145.

[86] Vernazza y Mancebo son nuestros referentes en este caso concreto.

[87] "La "formulación" de una política incluye la inclusión de la temática en la agenda, el diseño del curso de acción a seguir y la toma de decisiones, lo que implica la identificación de la situación- problema, la definición de prioridades y objetivos, el análisis de opciones y la selección entre opciones de programas y políticas". Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Página 146.

[88] Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Páginas 147 y 148.

[89] Lucía Vernazza en su trabajo: El error de subestimar la implementación. El caso de la reforma educativa uruguaya. En Revista Prisma. Universidad Católica. Montevideo.2003. sostiene que el reconocimiento de la necesidad del cambio partió de las autoridades del CODICEN, nace entre 1990 y 1995 de los estudios encargados por la ANEP a la CEPAL bajo las presidencias de Juan E. Pivel Devoto y Juan Gabito Zóboli. Pág. 7.

El diseño de la política fue hecho desde la propia elite educativa nacional, que designó a los técnicos encargados de elaborar la reforma y a quienes se les dio los lineamientos generales para hacerla.

Los liceos no tuvieron una instancia autónoma de adaptación de la reforma. Tampoco se los involucró en la presentación de propuestas para ver qué aspectos de la educación era necesario modificar y cómo.

A la hora de pensar y elaborar propuestas para el cambio, las mismas vinieron desde la elite y sus técnicos.

La comunicación entre las autoridades educativas y el gremio fue mínima y no modificó las posturas iniciales de ambos.

Vernazza al investigar este tema desde la mirada del diseño de políticas busca el por qué de esta metodología de implementación, y analiza algunos elementos que pueden haber influido. También contrasta el desarrollo de la reforma con las situaciones que se desarrollaron en paralelo y en oposición a la misma.

Más adelante veremos que pasada la primer etapa de formulación de esta política existió lo que Mancebo llama una fase de "jaque" a la reforma en la cual diversos actores se unirán contra la misma.

En el caso concreto de este trabajo veremos el rol de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria del Uruguay (FE.NA.PES) en ese "jaque" y cómo este se constituyó en uno de los principales opositores a la reforma, en un proceso en el que:

*"...se desarrollaron las situaciones más variadas, desde la ocupación de centros educativos por parte de los estudiantes, hasta la exposición de argumentos a favor y en contra frente a los medios masivos de comunicación y por ende hacia la opinión pública, pasando por acusaciones y actos violentos en oposición a las actuaciones del CODICEN*[90]*"*

La autora[91] reconoce que existió una escasa voluntad de inclusión del actor gremial por parte de las autoridades educativas, lo cual seguramente se explique en la medida en que el CODICEN tenía un proyecto de reforma a corto plazo –dentro del período de gobierno- y que el incluir a los docentes

[90] Lucía, Vernazza. Ob cit. Página 5.
[91] Lucía, Vernazza. Ob cit. Páginas 5 y 6.

en la creación de la misma, generando ámbitos de negociación, hubiera generado un enlentecimiento del proyecto no deseado ni por el gobierno, ni por las autoridades.
Mancebo[92] afirma que *"...la Reforma no trabajó bien el relacionamiento con la oposición ni desarrolló estrategias comunicacionales suficientemente potentes para acompañar la magnitud de los cambios impulsados"*

Es lógico afirmar que el nivel de implementación TOP DOWN, no fue generador del diálogo entre los gremios docentes y ANEP, y que al realizar una reforma en un estilo vertical es el CODICEN quien da las órdenes y los docentes los que las cumplen de forma tal que la jerarquía manda, controla y evidentemente decide; lo que lleva a una actuación no inclusiva de otros actores por parte de las autoridades, lo cual no sólo sirvió para generar oposición del actor docente, si no que también creó un terreno fértil para la creación de un permanente enfrentamiento entre ambos, donde sus planteos eran antagónicos e inconciliables en la medida en que partían de parámetros de acción totalmente inconciliables.
Esto se complementa cuando Vernazza sostiene que tampoco existió una clara participación de los niveles más bajos de la organización en las fases de inclusión en la agenda y de formulación.

Con respecto a la formulación de la política, la autora afirma:

*"...que si bien existió un grupo de técnicos liderados por el Prof. Rama que incluía la participación de algunos docentes, estos docentes no participaban como representantes de los docentes en general, es decir que no representaban a los "escalones más bajos de la organización"*

La autora realiza algunas precisiones derivadas de las consultas que se hicieron a las Asambleas Técnico Docentes, pero las mismas no se perciben como un mecanismo de participación. Más bien, los docentes manifestaron sentirse excluidos de ese proceso, percibiendo que sus opiniones no fueron totalmente consideradas. Los entrevistados[93] se refieren a "consultas" más que a "insumos" para la formulación, y reclaman el no haber tenido un rol más protagónico en esta fase de la política.

Afirmaciones como que: las decisiones de las líneas de política ya estaban tomadas antes de la implementación, la caracterización de la comunicación entre los actores como "de una vía", la asunción de que no existió negociación con los docentes y estudiantes acerca de las líneas a

[92] Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Página 157.
[93] Estamos haciendo referencia al trabajo de Vernazza. Ob cit. Página 5.

implementar, realizadas por Vernazza, nos sitúan frente a un proceso de reforma complejo y altamente conflictivo en el período 1996-1998, el cual iremos examinando, para poder ver la actuación y respuesta del gremio de los docentes de secundaria.

## *2.4. Etapas y jalones principales del proceso de la reforma educativa.*

Si bien en el punto anterior hablamos de la reforma y cómo se desarrolló, lo hicimos desde los aportes teóricos que nos da la Ciencia Política en cuanto a cómo se formuló el cambio y cómo se fue desarrollando.

Ahora lo que nos planteamos es tomar como base la periodización realizada por Mancebo[94] del proceso seguido por la reforma educativa y complementarlo con aportes de otros autores y de la prensa de la época para así poder acercarnos a los momentos más importantes del desarrollo de este cambio en la educación uruguaya. De esta manera iremos profundizando en lo que efectivamente sucedió a nivel de la sociedad y los diversos actores, una vez que el cambio comenzó a aplicarse. Esto nos permite tener una visión global de lo que ocurría, para más adelante concentrarnos en lo que pasó concretamente en Educación Media.

A continuación organizaremos el proceso de la reforma dividiéndolo en las tres etapas que planea Mancebo:

1- "LUNA DE MIEL" que coincidió con el año 95, cuando el CODICEN fue designado y mantuvo un diálogo con los gremios docentes y las ATD en buenos términos, al tiempo que fue articulando su propuesta y logró su aplicación a través de la Ley de Presupuesto. Esta etapa la podríamos identificar con lo que Corrales [95] define como una reforma orientada al acceso, cuando sostiene que los obstáculos políticos a ella pueden verse disminuidos si la misma se orienta al acceso, este tipo de reforma generaría beneficios concentrados y costos dispersos, ya que los beneficiarios serían los alumnos matriculados, sus padres y también podrían llegar a serlo los maestros, los gremios docentes, los constructores y hasta los burócratas que verían aumentados sus presupuestos, gracias a la reforma, ya que este tipo es generador de grandes inversiones para la educación que se destinan al aumento de la cantidad de escuelas, las salas de clase, el personal docente, así como los a sueldos y suministros pedagógicos.

Esta luna de miel pudo haber sido facilitada, según los planteos de Corrales, por el hecho de que fue incluida dentro de un paquete de reformas del Estado, ya que eso podría aumentar las probabilidades de éxito en la implementación al generar credibilidad y mostrar compromiso

[94] Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Página 149.
[95] Javier Corrales. Ob cit. Página 5.

absoluto para modificar el statu quo ante la opinión pública a la cual le será más fácil aceptar el cambio si todo el país esta inmerso en ese proceso, en el caso uruguayo el cambio en la educación coincide con la reforma del Estado y concretamente de la seguridad social.

La existencia de vínculos con el mundo exterior también podría favorecer el éxito en la implementación de las reformas, ya que podría darles aliados políticos (asesores internacionales) así como fuentes de financiamiento que podrían estimular la oferta de iniciativas de reforma[96]. Las fuentes de financiamiento para nuestro país vinieron de la mano del Banco Interamericano de Desarrollo que bajo la conducción del Cr. Enrique Iglesias, decidió que el 50% de los recursos asignados a préstamos, debían dirigirse a los grupos de población de más bajos recursos. Bajo esa nueva visión de la Cooperación Externa se priorizó fuertemente la inversión en Educación y en particular, durante la década de los 90, Uruguay contrajo cuatro préstamos con el BID y el Banco Mundial por un monto total de US$ 189.815.000 que abarcan los diferentes subsistemas de ANEP. Para la reforma educativa uruguaya los programas de Cooperación Externa fueron cuatro:

i)- El Proyecto "Mejoramiento de la Calidad de Educación Primaria" (MECAEP), cofinanciado por el Banco Mundial, en su primera etapa (1994-1999) por un monto total de US$ 45.000.000. Este programa buscaba mejorar y expandir la Educación Inicial, principalmente en áreas carenciadas, a través de construcción de aulas, capacitación docente y dotación de material didáctico, construir Escuelas de Tiempo Completo, material bibliográfico a través del equipamiento de bibliotecas pedagógicas y la provisión de textos para alumnos de primero a sexto grado. Además se financiarían subproyectos para el mejoramiento de la calidad a nivel de cada centro escolar; se actualizaría y capacitaría a docentes en servicio; se implementaría un sistema estandarizado de medición de resultados y fortalecería la gestión administrativa a través del sistema de información gerencial, estudio de auditoria y personal, y apoyo a desconcentración[97].

ii)- El Proyecto de "Fortalecimiento de la Educación Técnica", cofinanciado por el BID, por un monto total de U$S 35.000.000 se extendió durante el período 1994-1999. Buscaba modernizar y racionalizar la estructura del Consejo de Educación Técnico- Profesional; establecer vínculos con el sector productivo, así como diseñar un sistema de información y planeamiento, mejorar la calidad adecuando el currículo, capacitar y perfeccionar a los docentes, así como dotar a las instituciones de materiales didácticos, así como construir y adecuar la infraestructura física y adquirir equipamiento.

---

[96] Javier Corrales. Ob cit. Página 16.

[97] ANEP. Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay. Montevideo. 2000. Página 65.

i)- El proyecto de "Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente" (MES y OD), cofinanciado por el BID, por un monto total de U$S 58.000.000, abarcó el período 1996-001, sus acciones apuntaban a la innovación curricular e institucional en el Ciclo Básico de Educación Media; a la creación de Centros Regionales de Formación de Profesores; a la construcción de liceos; al desarrollo de un Plan Nacional de Capacitación y Perfeccionamiento Docente; a la implementación de un sistema de comunicación informática y de respaldo técnico-pedagógico que comprendiera a los Institutos de Formación Docente (IFD) y a los liceos; al diseño de un plan de reparación reciclaje de edificios liceales, y al desarrollo de Centros Experimentales de Bachillerato diversificado con salidas terminales.

iv)- El Proyecto "Fortalecimiento del Área Social (FAS), cofinanciado por el BID por un monto total de U$S 11.815.000, comprendió durante el período 1994-1999. Sus acciones se orientaban a la construcción de aulas para Educación Inicial y Primaria; al desarrollo de un sistema de planificación estadística a nivel de CODICEN; a apoyar a la gestión técnico-financiera de ANEP, a racionalizar la oferta escolar para la expansión de la Educación Inicial; al nucleamiento de escuelas rurales, al mejoramiento de la redistribución del alumnado de Educación Secundaria a efectos de ampliar la carga horaria en el Ciclo Básico, y al diseño de una currícula para las Escuelas de Tiempo Completo.

El funcionamiento en conjunto de estos cuatro programas permitió tener un staff de técnicos de buen nivel; asimismo, conforme ANEP avanzó en el proceso de reestructura institucional, se fue generando y consolidando un cuerpo de calificados asesores que asumieron la coordinación de Gerencias y otros servicios estratégicos[98].

Otros elementos destacados por Corrales[99] como favorecedores de las reformas de la educación, fueron algunas de las estrategias desarrolladas por los promotores de las mismas y que podrían haber logrado reforzar la demanda de reformas. En el caso uruguayo podríamos decir que la estrategia estuvo muy vinculada a la divulgación de información sobre la reforma que se iba a poner en marcha, sus alcances y utilidades.

Así también podemos hablar de los recursos institucionales utilizados por ANEP y que funcionaron como recursos estratégicos[100] y que fueron aprovechados por Rama y sirvieron para enfrentar los vetos de las estructuras tradicionales amenazadas por la reforma a través de dos mecanismos: en primer lugar, el establecimiento de una estructura paralela (bypass) para alguno de los propósitos

[98] ANEP. (2000). Ob cit. Página. 66.
[99] Javier Corrales. Ob cit. Página 7.
[100] Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Página 159.

principales a través de programas de cooperación ya existentes o nuevos (MECAEP, MESYFOD, BID/UTU) con fondos de organismos internacionales (BID y BM) que fueron utilizados en diagnósticos técnicos, incentivos docentes y experiencias pilotos que contribuyeron a crear nuevos apoyos, y en segundo término ganando posiciones en algunos puestos clave en la estructura tradicional, designando parte de su equipo técnico en las posiciones altas de esta estructura (gestión, recursos e inversiones educativas e Inspecciones), lo que no le dio su control, pero sí contribuyo a neutralizar los "puntos de veto" o resistencia a la reforma.

Debemos destacar también el lugar fundamental que tuvieron tanto los diagnósticos que se habían realizado desde distintos lugares de la sociedad uruguaya –que demandaba cambios en el sistema educativo- así como el rol prioritario que tuvieron los informes realizadas por los técnicos de CEPAL bajo cuya égida se elaboraría el proyecto reformista uruguayo.

Mancebo[101] señala que en esta etapa sin lugar a dudas, el saber técnico fue muy relevante, ya que contó con dos elementos fundamentales para la formulación de políticas: un diagnóstico relativamente preciso sobre la situación de la educación nacional y una visión sistémica respecto al rumbo de las transformaciones a emprender.

Es así que esta primera etapa se caracterizó por el acuerdo con respecto a la necesidad de reforma de la educación, así como por la confianza en el equipo designado para llevar adelante este cambio.

2)- La segunda etapa es la que Mancebo[102] denomina como de "JAQUE" a la reforma; y la misma se ubica entre los años 1996 y 1998. La autora considera que el "jaque" vino por el lado de los gremios estudiantiles y docentes que ejercieron una resistencia activa, que estuvo ligada a las fuerzas políticas más radicales[103] del país, teniendo como foco la reforma a nivel de la enseñanza media y manteniéndose hasta el 98, registrando dos "picos" de enfrentamiento: el primero constituido por las ocupaciones estudiantiles de los liceos en agosto del 96 y el segundo a fines del 98 en torno al servicio de alimentación en las escuelas primarias.

Complementando estos aportes que nos hace Mancebo sobre la etapa más álgida de este enfrentamiento, Armando Miraldi[104] identifica las diversas arenas de confrontación donde se desarrolló este conflicto:

---

[101] Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Página 149.

[102] Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Página 149.

[103] vinculadas a la izquierda (sector opositor al gobierno).

[104] Armando Miraldi. "Apuntes" sobre la Reforma Educativa. En: Educación Secundaria. La Reforma impuesta. Diez visiones críticas. Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria del Uruguay. Nordan comunidad. Montevideo. 2001. Página 85.



036410

*a- Enfrentamiento entre CODICEN y los gremios de la educación.*

El autor señala que este tema dividió a la propia izquierda uruguaya generando una "divisoria de aguas"[105] al interior del Frente Amplio. A pesar de esto considera posible señalar algunos hechos clave en este proceso:

- 21/12/97. El congreso del F.A. se pronunciaba globalmente contra la Reforma.
- FE.NA.PES recomendaba a sus afiliados no presentarse a los cursos de profesores para los CERP[106].
- 24/05/97. Se decretaba PARO GENERAL DE LA EDUCACIÓN, reivindicando "Salario y presupuesto justo", "No a esta reforma", "Por una reforma con y para la gente" y "Contra la violación sistemática del estatuto docente[107]"
- También hubo movilizaciones (marchas, ocupaciones, campamentos, paros y actos públicos) que desarrollaron los sindicatos de la educación y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. Así como otras situaciones como la clausura del Instituto de Profesores Artigas (I.P.A), así como su reapertura mediada por un serio operativo de seguridad que incluía cámaras de vigilancia, carnés de identificación de los estudiantes entre otras.

*b- La oposición CODICEN- Institutos Privados: El caso CERES.*

Miraldi señala que en abril de 1998 el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) organizó un seminario *"Horizontes 98. Potenciando la Ventaja Competitiva del Uruguay: La Educación para el próximo siglo"* en el cual se planteaba cuáles eran los principales problemas del sistema educativo uruguayo identificándolos como:

I. Provisión centralizada.
II. Asignación de recursos financieros en base a la capacidad instalada.
III. Control de calidad del proceso.
IV. Fuerte regulación pública de la enseñanza privada.

A su vez proponía algunos cambios para la mejora de dicho sistema:

i- Autonomía de gestión.
ii- Control de calidad y desempeño.
iii- Diversidad educativa.

Este seminario por la naturaleza cuestionadora de sus planteos dejó planteada una polémica entre CODICEN y CERES que luego se continuaría en la prensa a través de las declaraciones realizadas

[105] Armando Miraldi. "Apuntes" Ob cit. Página 85.
[106] Centros Regionales de Formación Docente.
[107] Armando Miraldi. "Apuntes" Ob cit. Página 88.

por Ramón Díaz[108] en el diario El Observador y la consejera Carmen Tornaría[109] en el Semanario Brecha. Dentro de ese debate vía prensa aparecieron otras declaraciones como las de la Asociación Uruguaya de Educación Católica[110] que cuestionó al CODICEN por no tener un proyecto de hombre detrás de la reforma, así también se manifestó en desacuerdo con el CODICEN por no responder a los planteos que se le realizaban, así como por tener una política "antipática" El cruce de opiniones generó una polémica, que según Miraldi, tuvo amplia vigencia.

*c- El antagonismo con los Institutos Privados. El enfrentamiento con la Iglesia Católica.*

El autor sostiene que el documento de trabajo elaborado por la Compañía de Jesús: *"Neoliberalismos en América Latina"* fue el punto de partida de una polémica entre el CODICEN y los Institutos Privados. Cuando estos últimos se declararon opositores a la reforma, el autor cita las declaraciones del Profesor Alberto Martínez Graña que como presidente de la asociación que nuclea a los Institutos Privados declaraba[111] que la reforma educativa no era viable. Los colegios católicos reafirmaron su oposición a la misma en otras ocasiones, generándose en este nivel también un debate entre promotores y detractores de esta, debate que tampoco llegó a ningún tipo de resolución, es más, en diciembre de 1998, el arzobispo de Montevideo Nicolás Cotugno afirmó que el debate no estaba concluido, a pesar de lo cual el mismo no continuó[112].

*d-* Para finalizar esta categorización, Miraldi habla de *la "guerra de las bandejas"*[113] y sostiene que la misma se inició a partir de agosto de 1998 en que Primaria comenzó la implementación de un plan para la distribución de bandejas con comida para los almuerzos de los escolares en búsqueda de optimizar el servicio que brindaban los comedores. Desde setiembre de 1998 comenzaron los cuestionamientos – inicialmente por parte de la Federación Uruguaya de Magisterio- a dicha política alimenticia, éstas críticas fueron en aumento día a día. Llegando al punto en el cual la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento Nacional citó a Germán Rama[114] a brindar explicaciones sobre "las bandejas". Luego, fueron varios Jardines de Infantes que denunciaron problemas con las bandejas: el Jardín 328 protestó, luego el 346 organizó una "olla popular" frente al local en señal de protesta. Les siguieron el Jardín 325, la Escuela 225 y la 226 que encontraron

---

[108] A favor de CERES.
[109] Integrante del CODICEN.
[110] Armando Miraldi. "Apuntes" Ob cit. Página 88.
[111] En BÚSQUEDA. Nº 893, del 8 de Mayo de 1997 en su página 20. Citado por Armando Miraldi. "Apuntes" Ob cit. Página 95.
[112] BÚSQUEDA. Nº 975. 10/12/98. Página 22. Citado por Armando Miraldi. "Apuntes" Ob cit. Página 99.
[113] Armando Miraldi. Trabajo para Régimen de gobierno. Procesos de gobierno. Régimen de gobierno. La reforma educativa. Página 12.
[114] Que no asistirá al parlamento.

viruta de aluminio, vidrio y alimentos en estado de descomposición respectivamente en las bandejas que recibieron[115].

Recién el 1° de febrero de 1999 Rama anunciaba la revisión del sistema.

Todos estos incidentes y enfrentamientos fueron parte de esta segunda fase del proceso de implementación de la reforma, que se fue diluyendo hasta llegar lo que Mancebo considera la tercera etapa:

3- DE TRANSICION y que se ubicó entre el año 1999 y el primer semestre del 2000 en que la autora ve una actitud de espera por parte de las fuerzas opositoras y a su vez una línea de consolidación / institucionalización de lo ya hecho por parte de las autoridades[116].

[115]Armando, Miraldi. Trabajo para Régimen de Gobierno. Ob cit. Página 16.$$
[116]Mª Ester Mancebo. La "larga marcha" de una reforma "exitosa" de la formulación a la implementación de políticas educativas. Ob cit. Página 148.

## Capítulo 3.

# EL SINDICALISMO DOCENTE: La Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria del Uruguay (FE.NA.PES).

### *3.1. Organización y estructura de FE.NA.PES.*

Desde el final de la dictadura militar hasta el presente, los docentes uruguayos pertenecientes a enseñanza secundaria pública que forman parte de algún tipo de gremio, se ubican dentro de la organización nacional de FE.NA.PES, y a su vez dentro de las respectivas filiales de la misma que reciben la denominación A.D.E.S (Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria) seguida del nombre del departamento o zona a que pertenecen.

La Federación que es nacional, se rige de acuerdo a sus estatutos que se actualizan en cada Congreso Nacional. Éstos se revisan y publican en la memoria de cada Congreso del Sindicato - en nuestro caso nos manejaremos con los estatutos publicados en las memorias de los tres congresos del período que nos ocupa: VI Congreso en Mercedes (Noviembre 1997). VII Congreso en Melo (Diciembre 1999). VIII Congreso en Solís (Noviembre 2001)-.

A partir de 1995 FE.NA.PES experimentó una renovación casi total en su organización. La instalación de un nuevo Comité Ejecutivo le permitió vivir un contundente proceso de cambio, al que los dirigentes gremiales definieron como "refundación", ya que previo a la asunción de ese ejecutivo, la organización gremial era mucho menos formal de lo que fue de allí en adelante. [117]

Previo a la instalación del Ejecutivo (agosto 1995) lo que se hacían eran reuniones, pero con poca organización. Posteriormente el sindicato tuvo una oficina donde el afiliado tenía un lugar de referencia y donde podía encontrar colegas especializados en diversos temas: técnicos, económicos y legales entre otros.

También se organizó formalmente la publicación del Boletín, que si bien ya se publicaba, a partir de esa fecha tuvo un formato específico que incluyó comentarios, editoriales y contenidos sistematizados.

Lenta y precariamente el sindicato se fue estructurando. Para 1995 se incorporó una computadora y pasó un tiempo considerable para que la misma pudiera ser utilizada llevando los registros correspondientes a las acciones sindicales.

Es importante resaltar que el proceso de "refundación", se desarrolló en paralelo con la reforma del ciclo básico de la educación media. Esta situación no debe ser considerada como fortuita sino

[117] FE.NA.PES no poseía prácticamente archivos, así como tampoco tenía un local donde funcionar, razón por la cual en la actualidad no nos es posible acceder a información tal como número de afiliados – de la época que investigamos-, así como tampoco a actas de funcionamiento, entre otros materiales relevantes.

que puede ser leída como causal, ya que la reforma demandó al sindicato un posicionamiento que a su estructura del momento le resultaba difícil de realizar. Requirió entonces un cambio tanto en su organización como en sus procedimientos.

La memoria del VI Congreso de Mercedes en 1997, en su balance del período anterior confirmaba estos cambios:

*"El Ejecutivo que se instaló en agosto de 1995 contaba con pocos integrantes del ejercicio anterior. El Ejecutivo fue una estructura que se renovó casi en su totalidad. Esta característica motivó desde el primer momento una propuesta de acción en equipo y de impulso a la reafirmación del funcionamiento al máximo de los organismos de la Federación*[118]"

Cuando los cambios comenzaron, una de las preocupaciones fundamentales del nuevo comité ejecutivo fue fortalecer su vinculación – bastante debilitada- con las filiales, así como reanudar y fortalecer el funcionamiento de la Asamblea de Delegados, sobre la cual se observaba que muchas veces no existía quórum para su funcionamiento, ya fuera por la distancia entre las filiales o por el ausentismo de los integrantes del Ejecutivo. La estrategia desarrollada fue la de visitar el interior del país para mejorar el relacionamiento con sus filiales.

Otra acción emprendida fue la ya mencionada edición del boletín, que en su origen tuvo como fines la opinión y el intercambio de información, pero que luego pudo ir anexando a esas funciones el convertirse en testimonio de las actividades gremiales y la creación y promoción de un espacio, afín al de un modelo de revista, publicando en él textos pedagógicos nacionales e internacionales que actuaron como aportes al conocimiento pedagógico-científico de los afiliados[119].

Como resultado de todos esos cambios, se crearon y organizaron documentos que nos permiten en la actualidad acceder a la interna sindical, y a los estatutos[120] que crearon la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FE.NA.PES). En estos documentos, el gremio es definido como la organización sindical de los trabajadores de ese subsistema educativo, integrada al conjunto del movimiento sindical uruguayo organizado.

### *3.1.1. Características más importantes.*

La Federación a su vez, aparece integrada por las Asociaciones de Profesores de Educación Secundaria Pública del país, las que poseen los mismos deberes y derechos, teniendo un funcionamiento autónomo y federativo, con la posibilidad de organizarse en la forma en que

[118] Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria. VI Congreso. Mercedes. Noviembre 1997. Página 6.
[119] VI Congreso. Ob cit. Página 6.
[120] En la página Web de FE.NA.PES: http: // webs.Montevideo.com.uy/FE.NA.PES.

juzguen conveniente. Se asegura el ejercicio de la democracia interna así como la más amplia participación de sus miembros para garantizar el cumplimiento de las resoluciones sindicales. (Artículos 1° a 3°).

Las respectivas asociaciones se encuentran integradas por funcionarios docentes, cualquiera sea su condición (efectivo, interino o suplente) o el cargo que ocupen. Se tiene como requisito para el uso de su autonomía, el estar formadas con un mínimo de 13 funcionarios, y se promueve la integración de funcionarios no docentes a las mismas. Se debe aplicar las decisiones que apruebe la Federación, sobre todo las referidas en a las estrategias y funcionamiento respecto a las medidas de lucha, las cuales cada asociación fijará de acuerdo a sus posibilidades. (Artículos 4° y 5°).

*3.1.2. Objetivos a lograr.*

Los fines del gremio consisten en la defensa de la enseñanza pública del país, representando y defendiendo los derechos de los trabajadores afiliados a la federación. Para ello fomenta la organización sindical de los trabajadores de enseñanza secundaria, así como la creación de asociaciones y su posterior afiliación.

En este contexto lo que se busca es unificar y coordinar la actividad sindical de los funcionarios de secundaria.

FE.NA.PES defiende la educación (laica, gratuita y obligatoria) así como su democratización, lo cual, entre otras cosas, se considera será posible con la sanción de una ley de educación que establezca un régimen de autonomía técnica, financiera y de gobierno de la educación secundaria pública. Por lo cual ese aparece, según sus estatutos, como uno de los ejes centrales de la lucha.

*3.1.3. Principales demandas.*

Dentro de los reclamos aparece también la necesidad de extender la educación media a todos los ciudadanos habilitados para cursarla, buscando que los mismos sean formados como ciudadanos críticos, solidarios y capaces de transformarse a sí mismos así como al contexto que los rodea.

Algunos de los reclamos más importantes serían:

a) Procurar la profesionalización y jerarquización de la función docente mediante la formación sistemática del profesorado y defender el concurso como única forma de ingreso a todos los cargos de educación secundaria.

b) Luchar por la obtención de los recursos presupuestales necesarios para mejorar la calidad del servicio y una adecuada remuneración de todos los funcionarios.

c) Propiciar las medidas que hagan efectivo el mejoramiento económico, social y cultural de los funcionarios del subsistema.

d) Exigir el respeto por el cumplimiento y perfeccionamiento de las normas vigentes que garanticen los derechos de los funcionarios.

e) Intervenir en los problemas que afecten a la enseñanza pública, tomando las medidas que se juzguen oportunas y convenientes.

f) Promover las relaciones con otros sindicatos de educadores a nivel internacional.

***3.2 .Organigrama.***

En lo que hace a sus autoridades, el sindicato está constituido por: El Congreso Nacional de Asociaciones; La Asamblea General de Delegados; El Comité Ejecutivo; La Comisión Fiscal y la Comisión Electoral.

El Congreso Nacional de Asociaciones: se integra por delegados de cada una de las asociaciones federadas y se reúne una vez cada dos años, entre los meses de octubre y noviembre. Sus competencias abarcan la interpretación de los estatutos y la resolución de aspectos vinculados con los mismos; así también lograr analizar y definir las estrategias generales de la federación que serán implementadas por el comité ejecutivo, ratificando o rectificando las decisiones implementadas por este último, entre otras funciones.

La Asamblea General de Delegados, es convocada por el comité ejecutivo, durante el año lectivo, en forma ordinaria, cada 30 a 45 días, en forma extraordinaria, cuando este lo estime conveniente, por expreso pedido de cinco de sus integrantes, a requerimiento de un tercio de las asociaciones afiliadas, la misma tomará resolución por mayoría simple (50% más uno de las asociaciones presentes). Sus competencias implican tratar los temas por la que fue convocada, así como definir estrategias y movilizaciones, resolver los petitorios de afiliación de nuevas asociaciones, ratificar o rectificar decisiones del comité ejecutivo, resolver todos los aspectos referentes a las relaciones internacionales.

El Comité Ejecutivo, es elegido en el congreso de la federación, pudiendo cesar en sus funciones por resolución de la asamblea general de delegados. Su integración tendrá como requisitos que Montevideo podrá tener hasta siete miembros titulares en el comité ejecutivo y los demás integrantes deberán representar al interior del país. El comité resolverá por mayoría simple. Dentro

de sus competencias[121] está: el coordinar la labor de la federación de acuerdo a las resoluciones del congreso y a las asambleas generales de delegados, dar cumplimiento a las mismas; resolver cuestiones graves y urgentes, administrar el patrimonio de la federación, organizar y difundir entre las filiales materiales que contengan la máxima información referente a los asuntos tratados; en situaciones graves y/o urgentes, podrá proponer paros de hasta 24 horas.
Dentro del comité, sus miembros se distribuirán las funciones de: Presidente, Vicepresidente, Secretario General, Secretario de Finanzas, Secretario de Actas, Secretario de Prensa y Propaganda, Secretario de Asuntos Internacionales, Representantes ante la Central Sindicales y Vocales. Pudiendo a su vez crear las demás secretarias que estime necesarias.

La Comisión Fiscal y Electoral. Obviamente se dedican a lo que sus propios nombres refieren.

### *3.3. FE.NA.PES y la reforma educativa.*

La posición de FE.NA.PES frente a la reforma se puede caracterizar en dos etapas:

1- La que se tomó en 1995, frente al inicio del segundo mandato del Dr. Julio Mª Sanguinetti y la expectativa de una reforma de la educación.

2- La que asumió una vez conocidos parte de los contenidos de esa reforma. Estuvo signada por una lógica de confrontación y se ubica desde 1996 hasta el final del período de mandato presidencial, en el 2000[122].

De acuerdo con las fuentes consultadas, veremos cuál fue la posición del sindicato en ese quinquenio.

La exposición se organizará tomando como base lo publicado al respecto en los semanarios BRECHA y BÚSQUEDA con la finalidad de mostrar el desarrollo de lo sucesos desde la óptica sindical. Se realizarán especificaciones de esta visión, por medio de materiales elaborados por el sindicato y por declaraciones de integrantes del mismo.

---

[121] El comité ejecutivo tiene varias funciones más que se deducen de lo mencionado previamente en el resto de los órganos de FE.NA.PES.
[122] Coincidiendo con los trabajos antes citados de Mancebo.

*3.3.1- Las expectativas sindicales ante el nuevo gobierno de la enseñanza (1995-1996).*

Marzo de 1995 marcó el comienzo de la gestión de un nuevo gobierno del Partido Colorado en Uruguay, el Dr. Julio María Sanguinetti ocupaba por segunda vez la presidencia de la República.
El primer mandatario definió las líneas de acción de su gobierno a partir de un profundo proceso de cambio, donde la educación fue un punto central a reformar, para lo cual se valió de un grupo de técnicos que tuvieron un rol fundamental a la hora de promover y llevar adelante esos cambios.
En la enseñanza el técnico que llevó a adelante todo ese proceso fue el sociólogo Germán Rama, quien inicialmente fue recibido por los sindicatos, en forma complaciente, al ser un hombre que había estado –durante toda su vida- estrechamente vinculado al sistema educativo. Generó, así, una serie de expectativas muy positivas con respecto a su futura gestión como presidente del CODICEN.

Pero una vez asumido el gobierno nacional y por ende el de la educación, las gremiales docentes abrieron un espacio para la crítica. Uno de sus primeros reclamos, la presencia de docentes en los consejos educativos[123] no fue tenido en cuenta, generando una vez más decepción en los sindicatos, que se sentían lentamente hechos a un lado e ignorados en sus reclamos históricos.
En ese contexto FE.NA.PES, la Federación Uruguaya de Magisterio (F.U.M) y la Asociación de Funcionarios de U.T.U (A.F.U.T.U) comenzaron a manifestar sus discrepancias frente a la reforma, las cuales inicialmente realizaron en forma verbal y mediante comunicados de prensa.
El sindicato de secundaria comenzó a variar su posición y se fue volviendo profundamente escéptico. Se manifestó claramente cuando afirmó que: el proyecto de reforma no iba a modificar nada, que predominaba el continuismo y que el cambio se limitaba a un reparto de cargos entre blancos y colorados[124].

Al escepticismo se unió la preocupación por la elaboración del proyecto de presupuesto nacional, que no parecía contemplar ningún tipo de aumento salarial para los docentes, ya en abril de ese año, el gremio mostraba su preocupación frente la eventualidad de que la reforma se definiera como una serie de:

*"Decisiones unilaterales, que impongan una continuidad de los salarios miserables y en las condiciones de desempleo de la tarea docente, que no permitirán mejorar la educación y naturalmente no serán garantía de la buena marcha del servicio*[125] "

[123] BRECHA. Nº 483.3/3/95. Página 12.
[124] BRECHA. Nº 486. 24/3/95. Página 7.
[125] BRECHA. Nº 491. 28/04/95. Página 7.

Mientras todo eso sucedía, dentro del sindicato se realizaron elecciones que permitieron una renovación de su dirigencia. La misma se expresó con cautela, pero asumiendo que *"...se esta lejos de lo que se pide"* y señaló también que: *"...nadie discute la necesidad de los cambios y de las reformas, pero las mismas no parecen posibles sin una inversión imprescindible y que se contemplen las necesidades mínimas de los docentes*[126]*"*

En setiembre de ese mismo año FE.NA.PES realizó un análisis preliminar sobre el "marco global" de la reforma educativa, a partir del cual se podrían identificar algunos de los puntos neurálgicos en torno a los cuales se elaboró la oposición al proyecto de la reforma.
En un primer punto, se reclamaba que el proyecto reformista tuviera un sentido y una continuidad. Esto no se podría lograr si el mismo era emprendido desde los sectores políticos que estuvieran gobernando el país en ese momento, ya que los cambios de gobierno llevarían al país a ir de "reforma en reforma" en la medida en que una administración modificara el trabajo de su antecesora. La propuesta era entonces que la reforma surgiera desde el sistema educativo y no desde el gobierno de turno.

En segundo lugar, se reclamaba autonomía, lo cual implicaría una reforma de la ley de educación que permitiera consagrar la *"independencia real"* de las autoridades de la enseñanza respecto a las centrales. La autonomía se necesitaba en dos niveles: a nivel nacional y a nivel internacional. Uno de los reclamos más importantes que hizo el gremio durante todo el período, fue el que tenía como eje la no intervención de los organismos internacionales de crédito en el proyecto reformista, ya que ello llevaba a que los mismos impusieran sus condiciones a la hora de cambiar el sistema educativo. Esta autonomía con respecto a los organismos internacionales, fue uno de los ejes centrales en los que se basó la oposición a la reforma. El sindicato consideraba que la visión de educación que poseían las autoridades estaba orientada a formar al individuo para el mercado, que lo que se buscaba era su inserción laboral y nada más, porque eran los organismos de crédito internacionales los que imponían su visión economicista de la educación, en la cual el individuo era tratado como un recurso humano y por ende resultaría educado para ser útil al sistema[127].

---

[126] BRECHA. Nº 509. 1/9/95. Página 21.

[127] *"...la filosofía educativa que hay detrás de todo esto y que fuera explicitada por Rama en el Senado, es decir un modelo que consta de tres aspectos básicos: una visión economicista de la educación, un proyecto de mercado para el cual hay que preparar al alumno, y la intención de hacer rendir los recursos humanos existentes al máximo. Discrepamos radicalmente con los que pensamos que son los objetivos de Rama. El insiste en un país de servicios y una educación funcional con esos fines, en la que exista un Ciclo Básico fuerte y se prepare al alumno para operar una computadora, leer manuales de inglés y saber redactar una carta. Tras esa orientación, entonces, Rama define como materias instrumentales idioma español y matemática; mientras para nosotros de ningún modo son materias instrumentales sino universos en sí mismos"* Declaraciones del profesor Alfredo Spadoni, miembro del ejecutivo de FE.NA.PES. BRECHA. Nº 511. 15/9/95. Páginas 7 y 8.

*3.3.2- Definiendo posiciones: del apoyo crítico a la oposición. Los años del enfrentamiento (1996-2000).*

Todos los puntos del análisis que hizo el gremio, unidos al rechazo de la pauta salarial propuesta por el CODICEN, terminaron de definir su oposición a la reforma. A partir de ese momento, el sindicato permanentemente difundió su parecer por medio de su boletín mensual, hizo gastos en cartelería, folletos y diversos impresos que se distribuían en los liceos del país, en las salas docentes o en los lugares de cobro de secundaria.

La divulgación de los "daños" producidos por la reforma, también se realizó en la modalidad de "boca a boca" entre los docentes buscando concientizar, involucrar y difundir la "gravedad de la situación".

La segunda mitad del año 95 mostraba un significativo deterioro de la imagen de Germán Rama para los gremios de la enseñanza y junto con ello la pérdida de espacios fluidos de diálogo, así como el aumento de la dificultad de encauzar las diferencias y llegar a acuerdos beneficiosos para el sistema educativo.

A nuestro entender uno de los puntos más álgidos de este enfrentamiento fue cuando ADES declaró al CODICEN *"ENEMIGO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA"* cuestionando específicamente a Rama[128] así como a los caminos recorridos por la reforma. Este momento fue clasificado por BRECHA como *"la rebelión de los sindicatos[129]"* y definitivamente estableció el accionar y los caminos a transitar por la gremial docente que una vez más reiteraba su rechazo a las reformas proyectadas y en marcha:

*"... porque no tienen en cuenta: "la opinión de los docentes" y "desatienden los aspectos de profesionalización y formación del cuerpo docente, degradando ambos con cursos rápidos y de confusa implementación que significa el desconocimiento del Instituto de Profesores Artigas (IPA) y los Centros de Formación Docente. Así como también pasan por alto la importancia fundamental del salario de los funcionarios[130]"*

[128] BRECHA Nº 511. 15/9/95. En su página 7, titula "Cuestionamientos en Rama"
[129] BRECHA. Nº 524. 15/12/95. Página 10.
[130] BRECHA. Nº 524. Ob cit. Página 10.

El sindicato ampliaba su análisis de la situación al sostener que la base filosófica del proyecto consistía en "*...educar para el mercado en vez de educar a un individuo comprometido con la realidad social*[131]" A su vez le atribuía una "*paternidad extranjera*" al proyecto de reforma:

"*... basta acudir al mensaje presupuestal elevado por la ANEP, donde se afirma que el proyecto de Mejoramiento de la Calidad en Educación Primaria queda a cargo del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y el proyecto de Mejoramiento de la Calidad en Educación Secundaria y Formación Docente a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En los artículos 5° a 7° del mensaje presupuestal (sobre contratos con el Banco Mundial y el BID) se establece que el prestatario deberá presentar a satisfacción del banco evidencias de que la ANEP aprobó el plan de reforma de la educación técnico profesional*[132]"

Tomando como evidencia de sus argumentos, las declaraciones de Germán Rama, el gremio sostenía que la reforma obedecía a un plan directriz no elaborado en el país, que ya se practicaba en Chile, Argentina, Colombia, con lo cual Rama estaba buscando globalizar un proyecto educativo que se adecuaba a una globalización económica.

En abril de 1996 el Secretario General de FE.NA.PES: Alfredo Spadoni[133] admitía que el CODICEN había implementado varios de los viejos reclamos gremiales, pero aún así afirmaba que los mismos eran insuficientes o estaban mal organizados.[134]

Resaltaba también el abismo que existía entre el discurso de Rama – al asumir sus funciones en el CODICEN- y sus acciones, ya que inicialmente había hablado de "*convocar a un gran diálogo sobre la reforma educativa*", pero en la práctica -afirmaba Spadoni- era imposible establecer un diálogo fluido con el mencionado sociólogo, quien era en definitiva el que tomaba las decisiones más importantes y se negaba a negociar con los sindicatos.

Finalmente, pero no en último lugar, una de las preocupaciones más importantes del sindicato era el presupuesto para la educación, ya que consideraban que el mismo estaba destinado a "... *economizar, a hacer la gestión eficiente, racional y de poca calidad*".

---

[131] BRECHA. N° 524. Ob cit. Página 10.
[132] BRECHA. N° 524. Ob cit. Página 10.
[133] BRECHA. N° 541. 12/4/96. Página 6.
[134] "*Veamos un ejemplo: la creación de liceos de dos turnos es una vieja aspiración nuestra. Pero la planteamos en un contexto determinado: la apertura de nuevos liceos. Hoy secundaria ya funciona con superpoblación en tres turnos. La propuesta nuestra esta tomada, pero en un marco de edificios viejos, obsoletos, deteriorados, sin mantenimiento, sin limpieza...*" BRECHA. N° 541. Ob cit. Página 6.

En este contexto, el año 96 se caracterizó por el conflicto, que se desarrolló en varios niveles:

a) Por un lado y por primera vez en su historia el gremio docente decide la expulsión[135] de uno de sus miembros – el profesor Ricardo Vilaró- y se enfrenta a las consecuencias de esa decisión que implicaron una serie de protestas desde los partidos políticos, así como de los propios agremiados[136], incluyendo una serie de desafiliaciones[137] por parte de los docentes que estaban trabajando para la reforma.

b) A partir de agosto de ese año se empezaron a realizar "ocupaciones" de varios liceos del país por parte del alumnado (IAVA, Zorrilla, Larrañaga), particularmente de la capital, así como algunas UTU y el propio IPA. En esos lugares, los estudiantes reclamaban "información y diálogo[138]" con respecto a la reforma, a su vez, promovían "un gran debate nacional". Las desocupaciones se prolongaron hasta el mes de setiembre, en el que los alumnos llegaron a un compromiso con el CODICEN que implicaba hacer efectivo el diálogo una vez que todos los centros educativos se desalojaran. Esto llevó a la desocupación voluntaria de los locales por parte de los estudiantes, pero finalmente no cristalizó en un diálogo fructífero.

c) La reacción de los gremios en general, frente a las ocupaciones estudiantiles, fue de apoyo, sumándose al rechazo a la reforma que las mismas promovían. El gremio insistió en que el CODICEN no dialogaba, continuaron los paros: generales o parciales. ADES Montevideo propuso iniciar un *"debate de carácter unificador"* en el que participaran organizaciones sociales, estudiantiles y padres. Lo cual tampoco sucedió.

d) El apoyo por parte de otros sindicatos[139] a los estudiantes:

*"... la Mesa Representativa del PIT-CNT resolvió esta madrugada convocar a un paro general de 24 horas para mañana viernes 30 por "Educación, Empleo y Negociación colectiva" Pedido por la*

---

[135] *ADES Montevideo expulsó (27/3/96) del sindicato al ex secretario general del gremio a nivel nacional, Ricardo Vilaró, por respaldar la reforma educativa en curso... la asamblea que el gremio realizó decidió desafiliar a Vilaró por amplia mayoría, porque "participa de la reforma educativa que el sindicato ha rechazado" y porque, además siendo secretario general de FE.NA.PES aceptó actuar en el proyecto de la ANEP. Vilaró, de una larga actividad gremial en el sindicato, fue designado por la dirección de ANEP al frente de un curso de formación docente en Matemática que en 1995 se realizó en Maldonado. También participó en la reforma piloto que se está aplicando en varios liceos.* BÚSQUEDA. Nº 837. Montevideo 28/3/96.Página 1.

[135] BÚSQUEDA. Nº 849.27/06/96. Página 21.

[136] BÚSQUEDA. Nº 849.Ob cit. Página 21.

[138] BRECHA. Nº 562. 8/8/96. Páginas 3 a 7.

[139] *"La inmensa mayoría de las organizaciones sociales y sindicales, entre los gremios docentes terminó por involucrarse en el conflicto estudiantil, ya sea criticando a las autoridades de la enseñanza o apoyando a los ocupantes... Apoyó el sindicato del TAXI, de UTE, UCAR, etc."* BRECHA. Nº 561.31/8/96. Página 6.

*Coordinadora Intergremial de Estudiantes de Secundaria (CIES) para que los trabajadores participen en debates sobre la reforma educativa en los liceos ocupados...*[140]"

Los conflictos del año 96 se fueron diluyendo con el final del mismo. El año 1997 comenzó con críticas del gremio hacia las autoridades de la enseñanza y la reafirmación de que la reforma no había solucionado nada,[141] pero no fue hasta agosto de ese año que volvieron a registrarse enfrentamientos, que nuevamente incluyeron a los estudiantes:

*"Con el telón de fondo de la marcha en recuerdo de Liber Arce y acicateado por las inoportunas - y hasta impertinentes- declaraciones del presidente del CODICEN, los gremios de docentes, funcionarios y estudiantes de las diversas ramas de la enseñanza intensificaron sus movilizaciones*[142]"

Las movilizaciones y declaraciones contra la reforma tuvieron una expresión física muy específica con al instalación durante 3 días frente al parlamento nacional uruguayo (Palacio Legislativo) de una "Carpa Blanca" que sirvió de unión entre los reclamos de los docentes uruguayos y los argentinos que habían adoptado la misma –carpa- como medida de lucha en su país y que se trasladará al nuestro en esa instancia. En este contexto el profesor Carlos Barceló, integrante de FE.NA.PES afirmaba[143] que los cuestionamientos a la reforma educativa no habían surgido solamente de los sindicatos sino también de los espacios técnicos (ATD) y jerárquicos (Salas de Directores e Inspectores) de la propia estructura educativa.

Informaba que el rechazo a la reforma se debía:

*"... no sólo a su contenido o a sus objetivos, sino también a la forma en que se está implementando: una forma impuesta, compulsiva, que no cuenta con la participación de los agentes involucrados y que tampoco tiene en cuenta sus opiniones"*

También volvía a insistir en que: *"...ninguna transformación puede hacerse si no se tiene un presupuesto acorde a las reales necesidades del sistema."*

Luego de dos meses de desocupaciones y re-ocupaciones de varios locales de estudios,[144] en octubre se inició un diálogo[145] entre los gremios agrupados en la Confederación de Sindicatos de la

---

[140] BÚSQUEDA. Nº 858. 29/8/96. Página 1.
[141] BRECHA. Nº 588. 14/3/97. Página 17.
[142] BRECHA. Nº 611. 15/8/97. Página 6.
[143] BRECHA. Nº 614. 5/9/97. Página 6.
[144] Los liceos 2, 3, 4, 6, 9, 17, 19, 29,36 y el IPA, así como tres escuelas técnicas. BRECHA. Nº 616. 12/9/97. Página 32. Por su parte BÚSQUEDA informa que: *". grupos de activistas ocuparon esta semana otros dos institutos: una*

Enseñanza (CSEU) y el Presidente del Directorio del Partido Nacional Dr. Alberto Volonté, nuevamente el diálogo disipaba las ocupaciones pero no atendía a los reclamos de sus protagonistas.

Octubre de 1997 fue un mes muy interesante a la interna del sindicato que se "re-fundaba" en su necesidad de oponerse a la reforma y que para esa fecha logró elaborar una propuesta alternativa y se preparó para debatirla: el *"Borrador de propuesta alternativa para la educación media obligatoria*[146]" trazaba líneas generales y proponía profundizar el debate de la reforma, a partir del cual y una vez incorporada la opinión de docentes, padres y alumnos, proponía elaborar para el año siguiente un proyecto definitivo de cambio del sistema educativo.

Específicamente, el borrador recomendaba la revalorización de los consejos de cada subsistema frente al CODICEN, destacándose el papel de las ATD en cuanto a la proposición, diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas educativas.

También defendía el concepto de Enseñanza Media Obligatoria (EMO) y cuestionaba el de Educación Básica, que concebía a la etapa educativa en cuestión como el último ciclo para la mayoría de la población, y afirmaba que este debía ser *"un núcleo mínimo de socialización cultural que puede ampliarse, como lo demuestra la historia de la educación en nuestro país"*. Asimismo planteaba la necesidad de extender la EMO a 4 años (eran 3) ya que de esa forma se habilitaba *"una ampliación de los contenidos que no puede resolverse en 3 años"*. La propuesta educativa que trazaba el proyecto alternativo se organizaba en torno a *"fuertes contenidos disciplinares"*, buscando marcos pedagógicos en los que se registraba la relación entre *"experiencia, afectividad y conocimiento"*

El proyecto según sus autoras[147]apuntaba a una educación que priorizaba el aspecto formativo de la educación.

Finalizaba refiriéndose a las directrices del cambio, defendía la idea de una *"dirección como conducción empática"*. O sea, una dirección en la que primara *"lo pedagógico y técnico sobre lo*

---

*escuela de la UTU en Pando y el Liceo Nº 25 en Montevideo. Jerarcas de Secundaria se disponían a desalojar esta misma madrugada el local liceal, ubicado en el quilómetro 16 de Camino Maldonado, ocupado anoche por unos cuarenta jóvenes que eran respaldados en la puerta del instituto por unos treinta padres. La escuela de UTU de Pando fue desalojada sin que se registraran incidentes en la madrugada del martes 16, seis horas después de ser tomada por medio centenar de estudiantes. Las nuevas ocupaciones, la instalación de "carpas" y la realización de "contra cursos" frente a algunos de los quince centros docentes cuyos cursos están suspendidos, así como una marcha estudiantil programada para hoy jueves desde la explanada de la Universidad hasta la sede del Instituto de Profesores Artigas, revelaron la voluntad de grupos de activistas y docentes de continuar enfrentando a las autoridades de la ANEP y de tratar de impedir el restablecimiento normal de los cursos a poco más de dos meses del fin de año lectivo. Los "contra cursos" son dictados por profesores afiliados a la Asociación de Docentes de Enseñanza (ADES). Los institutos cerrados por los Consejos de Secundaria y de la UTU-los liceos N 2,3,4,6,9,14,17,19,29,35,36 y las escuelas técnicas Unión, Arias, Figari, Mecánica y la de Pando- fueron escenario de episodios de agitación estudiantil contra la reforma educativa en las últimas dos semanas. Los cursos en estos liceos y escuelas se reanudarán el martes 23"* BÚSQUEDA. Nº 912. 18/9/97. Página 5.

[145] BRECHA. Nº 618. 3/10/97. Página 6.

[146] BRECHA. Nº 621. 24/10/97. Página 6.

[147] Cristina Bianchi y Virginia García.

*burocrático*", que fuera capaz de trabajar colectivamente e inscribiéndose en un proyecto educativo holístico, que pudiera agrupar diversas facetas de la cultura. *"...del desarrollo personal y social de los actores del proceso educativo, de los vínculos de la institución con el conjunto del sistema y con la sociedad en que se inscribe..."*[148]

Este proyecto no tuvo ningún tipo de repercusiones de parte de las autoridades educativas, que ya estaban en el segundo año de implementación del propio y para quienes la aceptación de la propuesta gremial implicaba detener lo realizado e iniciar un debate que consideraban muy amplio y sobre todo muy lento.

A nivel político, el Frente Amplio quien antes de finalizar el año 97, se pronunciaba en su Plenario Nacional contra la reforma rechazándola "globalmente[149]". Reafirmaba la posición tomada en agosto del mismo año en el Encuentro Nacional de Educación celebrado el 17 de ese mes en la Unidad Programática de Educación del Frente Amplio. En él se había abordado la situación de cada una de las ramas de la enseñanza y se había emitido una resolución global declarando *"...su rechazo a la reforma educativa neoliberal de la coalición de gobierno, por sus fundamentos, contenidos e implementación[150]"*. *Esta* declaración daba un apoyo necesario, pero que no tenía consecuencias reales porque ese partido político tenía inferioridad numérica por ser oposición en ese período de gobierno.

El año 1998 se iniciaba con los mismos reclamos de los años anteriores y con las mismas dificultades: anomalías para iniciar los cursos, reclamos de aumentos salariales y la promoción del proyecto alternativo a la reforma educativa en curso. En junio fue el mes en que los enfrentamientos entre gremios y autoridades se profundizaron, ya que en ese mes se votaba el Presupuesto nacional. Los docentes reclamaron contra la caída del salario real, pidiendo un salario básico, cuota mutual completa y convenios laborales.[151]Una vez más el proyecto presupuestal fue votado sin dar

---

[148] BRECHA. Nº 621. 24/10/97. Página 6.

[149] BRECHA. Nº 630. 26/12/97. Página 5.

[150] Sobre esto BRECHA en su artículo La reforma en cuestión agregaba: "*Las críticas más importantes estriban en considerar que la reforma carece de "sentido democrático"; además se discrepa con la concepción de la educación básica como terminal y se cuestiona la violación de los estatutos docentes, que prevén el concurso para la provisión de cargos, así como la asignación de estos en forma directa. Se afirma también: "Ni el Frente Amplio, ni los frentistas podemos avalar un emprendimiento educativo que sustituye los mecanismos de la selección, formación y capacitación por prácticas discrecionales que toman como elementos básicos la adhesión a la política de las autoridades (y en las que) intervienen factores ajenos a la idoneidad técnica" En el análisis de cada subsistema se profundizan y precisan las críticas a la reforma y se propone: "El Frente Amplio debe expresar públicamente que aquellos adherentes al Frente Amplio que tengan responsabilidades políticas en la conducción y ejecución de esta reforma educativa lo hacen exclusivamente a título personal" Estas conclusiones levantaron polvareda, en particular entre los sectores que comparten algunos aspectos "programáticos" de la reforma. Ahora corresponde a la Mesa Política y a la Presidencia del Frente Amplio recoger las resoluciones y análisis del encuentro educativo interno –dominado por la masiva presencia de docentes- y, si lo estiman conveniente, producir algún pronunciamiento público, siempre y cuando se superen las notorias diferencias internas"* BRECHA. Nº 613. 29/8/97. Página 10.

[151] BRECHA. Nº 653. 5/6/98. Páginas 3,4 y 5.

respuesta a los reclamos docentes, a pesar de la movilización de los mismos y la consiguiente pérdida de clases que ello implicó.

La disconformidad fue en aumento y ante la negativa de consideración a los reclamos salariales y la ausencia de negociación en otros temas educativos, surgieron nuevos paros y se instaló una vez más, la carpa frente al Palacio Legislativo.

Paralelamente, a la interna de FE.NA.PES comenzó un debate en torno a qué debían hacer los docentes con su futuro laboral. La reforma se extendía al 50% de los liceos y escuelas técnicas del país, los profesores debían decidir si tomaban horas o no en liceos de experiencia piloto. En ese contexto se generó una brecha en la dirección de la Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria (ADES), que se dividió entre una mayoría que se negaba a que los afiliados al gremio trabajaran en esos liceos y una minoría que lo aceptaba.

El debate a la interna del sindicato fue profundamente complejo y enfrentó a sus dirigentes, ya que algunos de ellos entendían que no tomar horas en la reforma era una cuestión de principios que *"trabajar en los liceos con experiencia piloto es renunciar a los principios*[152]*"* y que era éticamente incorrecto que los agremiados participaran en la reforma.

Otros gremialistas[153] entendían que existía una realidad económica que obligaba a los docentes a trabajar en una experiencia que no compartían, y que la cuestión no era de principios razón por la cual el sindicato no podía pedirle a la gente que dejara su profesión por una mal entendida ética. En este nivel hacían una distinción entre ingresar a la reforma por convencimiento y hacerlo por no existir otro lugar donde trabajar.

En esta situación la directiva de ADES se reunió en el mes de setiembre[154]sin poder resolver que posición tomar.

Pero en octubre el debate ya se había transformado en contienda, y en ese mes:

*"Tres*[155] *de los cuatro miembros de la lista mayoritaria de la Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria (ADES) renunciaron a la dirección del sindicato la semana pasada al sentirse derrotados en su lucha contra la reforma educativa y porque muchos profesores "apuestan más a adaptarse" a ella que a "resistir y combatirla*[156]*.*

---

[152] Las afirmaciones en contra de la toma de horas en la reforma las tomamos de las declaraciones de uno de los integrantes de la lista mayoritaria en la dirección de ADES, Marcel Slamovitz. BÚSQUEDA. Nº 963. 17/9/98. Página 17.

[153] Marta Botha integrante de la directiva de ADES. BÚSQUEDA. Nº 963. 17/9/98. Página 17.

[154] BÚSQUEDA. Nº 963. 17/9/98. Página 17.

[155] *"Los dirigentes Abayubá Gressi, Marcel Slamovitz y Alejandro Hernández enviaron una carta al gremio presentando la "renuncia" a sus cargos por "la derrota en la movilización y la incapacidad de radicalizar la lucha de los docentes contra la reforma educativa" porque no pueden "seguir siendo dirigentes cuando la mayoría de los docentes" no respalda sus propuestas.".* BÚSQUEDA. Nº 966. 8/10/98. Página 17.

[156] BÚSQUEDA. Nº 966.Ob cit. Página 17.

Días después la Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria (ADES) resolvía "dejar en libertad" a sus afiliados para aceptar cargos docentes en los liceos que aplican la "experiencia piloto" modificando una decisión anterior que directamente prohibía a los gremialistas "tomar horas (docentes) en la reforma"[157]. Esta decisión dejó al sindicato con sólo tres de los siete integrantes de su consejo directivo, ya que a las tres renuncias anteriores se sumaba una más, pero la decisión ya estaba tomada.

Entre problemas de las autoridades con los estudiantes, sistema de bandejas en primaria, la crítica de los obispos de la iglesia católica al sistema educativo uruguayo, así como el informe realizado por el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) finalizaba el año 1998.

El año 99 continúo siendo un período de enfrentamiento entre el sindicato y las autoridades, pero con una realidad constatada: el gremio no iba a detener la reforma, ni sería escuchado en sus planteos.

Los momentos de medidas y decisiones radicales ya habían pasado y no habían cristalizado en resultados visibles. Si bien los gremios en general y FE.NA.PES en particular continuaban reclamando por un aumento salarial, así como por cambios en el estatuto docente y obviamente contra la reforma educativa, ya habían comprobado que no serían escuchados.

Sin embargo la lucha continuaba, pero esta vez la mirada estaba puesta en el periodo electoral que se abría y que culminaría con la elección de un nuevo gobierno.

Desde esa realidad, el sindicato de secundaria volvía a insistir – en setiembre de ese año- con su proyecto de reforma alternativa, y esta vez presentó un libro: *"Bases para el proyecto educativo"* en el cual por medio de diez visiones críticas se sostenía que los problemas de la educación no habían sido resueltos y nuevamente se proponía un diálogo y un debate sobre la misma, que frente al inminente cambio de gobierno permitiera construir un nuevo proyecto de cambio.

La propuesta giraba en torno a lograr la participación docente, se buscaba dialogar con los diversos partidos políticos conociendo sus propuestas educativas e intentando incidir en las mismas.

El libro presentaba ideas alternativas que iban desde lo institucional hasta lo pedagógico y se detenían en aspectos conceptuales como los principios y fines de la educación pública o las formas de ejercer el derecho a la misma. Pero también hacían referencia a los recursos, la organización curricular, el perfil de los educadores o la cantidad ideal de los alumnos que debería tener una clase.

Una vez más el sindicato fijaba su posición, ya sin medidas de lucha y esperaba sin obtener resultados, un cambio.

---

[157] BÚSQUEDA. Nº 967. 15/10/98. Página 10.

## Capítulo 4.

# EL DESARROLLO DE LA REFORMA EDUCATIVA VISTO DESDE LA ÓPTICA DE LA TEORÍA DE LA NEGOCIACIÓN.

### *4.1. Ignorando el arte y la ciencia de la negociación.*

En este capítulo analizaremos el proceso de reforma de la educación uruguaya siguiendo los postulados teóricos de la teoría de la negociación.

Para ello tomaremos las ideas de Howard Raiffa en "El arte y la ciencia de la negociación[158]"

Desde esta mirada negociar implica el desarrollo de una serie meticulosa y estudiada de acciones que llevarán a dos antagonistas por el camino del encuentro de un logro común.

*"Con el término "Ciencia" me refiero, sin ningún rigor, a un análisis sistemático para resolver problemas... el lado del "Arte" incluye habilidades interpersonales, la capacidad de convencer y ser convencido, la capacidad de emplear toda una canasta de argucias y de regateo, y la sabiduría de saber cuándo y cómo usarlas[159]"*

Si nos remitimos a lo analizado y recopilado anteriormente, en relación a la posición tanto de las autoridades educativas como del sindicato de secundaria, no resulta claro, ni se desprende de los documentos publicados por ambos que se haya realizado un análisis sistemático de la situación para resolver problemas, por tanto, se desconoce la "ciencia". En ningún momento de todo el período estudiado se observa un intento por parte de ninguna de las partes por convencer a la otra, desaparece el "arte", una vez que el conflicto estuvo instalado. Aparentemente, sí existió antes este intento de "arte de negociación", cuando se presentó la reforma y sus líneas de trabajo a través de un proyecto seductor, basado en los estudios realizados por Rama para CEPAL, que parecía recoger muchos de los reclamos realizados por los gremios, por las ATD y la sociedad toda, para la educación.

Pero una vez que el conflicto apareció, observamos una lógica de oposición y disputa que lejos de permitirles negociar, los ubicó cada vez más como antagonistas con intereses irreconciliables:

*"... la conducción política de la reforma nunca contempló ampliar su base social de apoyo a los sindicatos, en la medida en que ello supusiera transar aspectos centrales de su programa[160]"*

---

[158] Howard Raiffa. El arte y la ciencia de la negociación. Fondo de Cultura Económica. México. 1991. Página 17.
[159] Howard Raiffa. Ob cit. Página 17.
[160] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 246.

Consideramos que una de las explicaciones de ambos posicionamientos esta directamente relacionada con la afirmación que hace Raiffa, cuando sostiene que muchos conflictos podrían resolverse con más eficiencia si los negociadores estuvieran mejor adiestrados en el arte y la ciencia de la negociación y de la mediación, así como en el manejo de las relaciones interpersonales. Lo que creemos sucedió en este caso, pero directamente condicionado por la distancia ideológica existente entre ambos actores políticos que desde sus baluartes ideológicos desarrollaron su accionar a pesar de que podrían haber aplicado algunas de las técnicas analíticas que propone la teoría de la negociación para intentar resolver algunos de los problemas a los que los enfrentaba la reforma de la educación.

*4.1.1. Negociaciones complejas.*

Se seguirán los planteos de Carlos Luján[161], cuando analiza la reforma de la seguridad social en nuestro país, para lograr establecer paralelos con la reforma educativa, desde la óptica que venimos trabajando.

Abordar el tema negociación a partir de lo delineado por Raiffa, ayuda a entender que existen diferentes tipos de negociación, que se pueden organizar a partir de dos elementos: el número de problemas involucrados y el de partes participantes. Esto puede abarcar desde las negociaciones con dos partes y un tema, a dos partes y muchos temas; y de allí a muchas partes y muchos temas. Si se agrega la situación de muchas partes y un tema, se construye una tipología con cuatro tipos ideales de negociación:

(i) Negociaciones **simples**, sobre un problema con dos partes involucradas.
(ii) Negociaciones **complicadas**, sobre un problema con muchas partes.
(iii) Negociaciones **interconectadas**, con varios problemas y dos partes.
(iv) Negociaciones **complejas**, con varios problemas y muchas partes.

Carlos Luján[162] aclara que mientras en las negociaciones simples predominan los atributos de los actores, en las complicadas lo hacen las relaciones horizontales entre los mismos. A su vez, si en las negociaciones interconectadas la lógica de funcionamiento en red es clave, en las negociaciones complejas el poder de los participantes se debe unir a sus relaciones y contextualizar en el sistema en que se procesa dicha negociación.

[161] Carlos Luján. La negociación de la reforma de la seguridad social. Ob cit. Página 112.
[162] Carlos Luján. La negociación de la reforma de la seguridad social. Ob cit. Página 112.

Existe una gran diferencia entre los conflictos que implican a dos contendientes y los que involucran a más de dos, ya que una vez que aparecen tres o más partes en pugna, es posible que se formen coaliciones de contendientes y que actúen concertadamente contra los opositores.

También existen situaciones de conflicto en las cuales los contendientes no están bien especificados. Asimismo puede formarse un grupo, pero durante las negociaciones sus miembros pueden no estar de acuerdo entre sí y dividirse en subgrupos, demandando cada uno de ellos participar en las negociaciones. Además es común que cada una de las partes de una disputa no sea monolítica en su posición.

A partir de las especificaciones de esta teoría[163], parece lógico afirmar que estamos en presencia de negociaciones complejas, ya que aparecen varios de los indicadores anteriores.

La reforma de la educación no fue un único tema ya que incluía cambios en los diversos niveles de la formación de educandos: desde el preescolar, pasando por primaria, secundaria, técnica y formación docente, lo cual pudo resultar un impedimento para la formación de un frente monolítico contra la reforma: ir contra el cambio era oponerse al todo. No existía un gran tema de disputa, sino varios. Por esto se pueden explicar la diferencia de logros en los niveles, la evaluación que hicieron los directamente involucrados y la apreciación de la sociedad en su conjunto.

Nadie deseaba oponerse a la extensión de la educación preescolar, ni a que se le dieran libros y mochilas a los alumnos, tampoco hubo oposición a la inclusión de informática, al idioma inglés en primer ciclo, ni a descentralizar –en principio- la formación docente creando centros educativos en el interior del país.

Pero no solo las negociaciones fueron complejas, por ser varios los problemas a abarcar, si no que justamente por ello, las partes involucradas fueron muchas e incluso se fueron sumando una vez que avanzaba la implementación de la reforma, los contendientes se multiplicaron y diversificaron.

Para distinguir las partes, de acuerdo a la importancia de su accionar en esta contienda, podemos hablar de actores principales o protagónicos, dentro de los que podemos identificar a las autoridades de CODICEN y a los Sindicatos de la enseñanza (primaria, secundaria y U.T.U.) ya que fueron los que se opusieron a las autoridades y a su proyecto.

En un segundo nivel podemos señalar una serie de actores que ocuparon un rol secundario en su oposición a la reforma, como el grupo CERES y los obispos católicos, además de padres y obviamente estudiantes. Entre estos actores, no se debe olvidar el apoyo que le dio el socio de la coalición (Partido Nacional) al gobierno colorado, sostén que dejó de ser tal, en los últimos años del mandato de Sanguinetti.

---

[163] Howard, Raiffa. Ob cit. Página 21.

Sin lugar a dudas, hubo una oposición total de algunos sectores de la izquierda quienes fueron directamente acusados de estar contra el cambio y manipular situaciones – como las ocupaciones estudiantiles – por parte de las autoridades del CODICEN.

De todas maneras, los actores secundarios no hicieron más que manifestar su oposición, pero no tenían posibilidad de afectar el proceso de implementación, como sí la tuvieron los sindicatos de la educación pública.

Concretamente creemos que si el sindicato de secundaria hubiera logrado llevar el conflicto a un nivel de negociación simple donde el desacuerdo se ubicara solo en el tema reforma educativa de la enseñanza media, separándolo del total del cambio, habría estado en condiciones de ser un oponente más fuerte. Pero en la medida en que no logró mostrarle a la sociedad en qué estaba en desacuerdo específicamente e insistió en un "no" a la reforma en general, colaboró en esta compleja situación, ya que un "no" implicaba detener logros, que eran valorados positivamente por la comunidad.

*4.1.2. Negociaciones repetitivas.*

En toda negociación existe un "juego repetitivo[164]", cuando las personas que regatean lo harán frecuentemente juntas en el futuro; esto se aplica al caso en estudio, ya que tanto FE.NA.PES como las autoridades de CODICEN, tuvieron varias reuniones durante este período de cinco años.

Para Raiffa el ambiente generado al final de cada sesión de regateo, sería el que perduraría y ejercería influencia en la siguiente reunión. Desde nuestro estudio, podríamos ampliar que esa influencia también se manifestaría en la opinión pública y en todas las áreas de proyección del gremio, desde el boletín mensual que llegaba a sus asociados, hasta el aula donde mucho de lo que sucedía era transmitido a los alumnos (tanto de educación media como de formación docente).

Se instaló una lógica de "no van a ceder" que cada vez se vio más reforzada por el convencimiento de unos y otros de encontrarse frente a un enemigo.

El autor plantea también que cuando el regateo es repetitivo cada uno de los contendientes debe preocuparse particularmente por su reputación, y por ello, afortunadamente para la sociedad, el regateo repetitivo con frecuencia se efectúa con un mayor grado de cooperación (y honestidad) que el regateo de una sola vez[165].

Pero aclara – y para el caso vale más la aclaración- que no siempre sucede de esa manera, porque con la repetición existe siempre la posibilidad de que alguna fricción accidental y descuidada pueda enconarse y echar a perder el ambiente del futuro regateo, lo cual se revela como especialmente cierto en los casos en que hay diferencias en la información de que disponen ambas partes. Agrega

[164] Howard, Raiffa. Ob cit. Página 21.
[165] Howard, Raiffa. Ob cit. Página 21.

que con la repetición es posible que un negociador quiera establecer una reputación de dureza ideada para obtener recompensas más bien a largo plazo.

Desde esta óptica, en que se pueden considerar como conversaciones repetitivas las que se establecieron. Desde el principio se definieron por una lógica de fricción que aumentó y adquirió dimensiones irreversibles. Tampoco favoreció para nada al logro de acuerdos, la reputación de dureza que se generó y multiplicó en torno a Germán Rama y al gobierno del propio Sanguinetti (quien al final de su mandato se jactaba de que ningún gremio le había ganado un conflicto).

Al respecto se expresaba la consejera Tornaría al ser entrevistada por Bentancur[166]:

*"... Quizás los líos taparon las múltiples instancias de diálogos que existieron durante esos últimos cinco años, con los estudiantes, con los gremios, con los profesores, con los padres, con el parlamento (...) creo que fuimos unas cuarenta veces al parlamento, nos reunimos unas sesenta veces con las gremiales durante el período. El tema es que, aparentemente, no hay participación si tú discrepas con, o hay discrepancias entre los que participan. Yo así entiendo la participación. El dialogo para mi gusto debe existir, y creo que existió durante ese período de forma permanente. Lo que no hubo en la mayoría de los casos, en algunos sí, fue acuerdos, acuerdos consolidados, pero diálogo me parece que no faltó"*

Bentancur[167] coincide con los planteos de imposibilidad de acuerdos en su libro sobre las reformas de la educación y sostiene que en la visión de Rama las disputas con los gremios docentes excedían las líneas específicas de la reforma y suponían una lucha por el gobierno efectivo de la enseñanza y que siendo ese el objeto de la controversia, no existía posibilidad de acuerdo.

[166] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Páginas 247 y 248.
[167] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 246.

## *4.2. Las herramientas para afrontar los conflictos.*

### *4.2.1. Un objetivo alcanzable.*

Para Roger Fisher si dos partes enfrentadas pretenden llegar a un resultado exitoso, lo primero que deberían hacer es proponerse una meta alcanzable:

*"La manera más segura de garantizar el éxito es definir un objetivo que podamos lograr por nuestra propia cuenta. La manera más segura de asegurar un fracaso es definir un objetivo que los que se consideran nuestros adversarios puedan frustrar fácilmente*[168]*"*

Ambos actores tenían objetivos, pero se podría considerar, desde la teoría, que en el caso de FE.NA.PES la meta planteada fue demasiado ambiciosa y fácilmente frustrable por parte de las autoridades, el negarse a la reforma en su totalidad, fue demasiado abarcativo, e imposible de sostener. Ya vimos por qué podía considerarse poco acotada la negativa; en cuanto a la consideración de la imposibilidad de mantener la posición, y permitirse no trabajar en liceos "reformados".
En este sentido Bentancur[169] sostiene que ante la falta de consensos, ciertas medidas puntuales que se adoptaron bajo una fundamentación técnica, se constituyeron simultáneamente en mecanismos de contralor de eventuales respuestas gremiales, complementa ese planteo citando a Rama:

*"Establecimos premios a la asistencia (...) pusimos ese estímulo, al sindicato no le gustaba (...) Ahí se desató una hostilidad permanente. Yo no hice ninguna gestión, pero si la persona no asistía se le descontaba, se estableció un sistema de control eficiente, con garantías. Entonces hacer huelgas se volvió complicado"*

En el caso del CODICEN, sus objetivos, si bien ambiciosos, eran fáciles de lograr por ser ellos mismos los que contaban con los medios legales y económicos para promover el cambio. En ningún momento parecen haber considerado seriamente el hecho de que la reforma iba a ser implementada por los docentes, y que si ellos no estaban involucrados y comprometidos, más tarde o más temprano eso la iba a llevar al fracaso.

---

[168] Roger Fisher. Más allá de Maquiavelo. Granica. Buenos Aires. 2007. Página 35.
[169] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 248.

Lo cual efectivamente sucedió y fue definido por Bentancur como "desguace selectivo"[170] al sostener que las peripecias en la implementación de la reforma y la afectación de su legitimidad contribuyeron a un desguace selectivo de la misma una vez culminado el quinquenio de aplicación.

*4.2.2. Los vínculos entre las unidades negociadoras.*

La negociación es parte de un proceso de comunicación con el cual se busca respaldar el propósito de obtener una decisión conjunta, como dice Roger Fisher[171]: *"Sin comunicación no hay negociación"*. La comunicación falló en todo este conflicto, desde el lugar de los implicados, no se contribuyó a buscar puntos de encuentro o mínimos acuerdos, todo lo contrario, al relevar las declaraciones que los dos actores hicieron a la prensa en dicho período, verificamos que día a día, año a año, el discurso sólo complejizaba más el escenario de la negociación.

A continuación veremos cómo por un lado el CODICEN se refería al sindicato y luego cómo este último hacía lo mismo en el caso inverso.

*a) Sin comunicación no hay negociación, descalificando al sindicato.*

Cronológicamente podemos observar algunos puntos clave del proceso:

- En enero de 1996 Tornaría señalaba que algunas de las críticas que realizaban los docentes eran [172] **"tremendamente reaccionarias"** y veía en ellos **"gran facilidad para criticar y contradecir, en lugar de sumarse a los cambios**[173]" Con respecto a la declaración que realizara FE.NA.PES de **"Enemigo de la Educación Pública"** –refiriéndose al CODICEN, la consejera sostenía que la misma no le generaba la menor consideración, ya que ellos (autoridades) estaban defendiendo la educación.

Las autoridades van mostrando su parecer y marcando a partir de 1996 lo que fue el punto final de lo que prometía ser una "convivencia pacífica", la ya mencionada "Luna de Miel" de la que habla Mancebo, y el comienzo de una confrontación que sería la constante en los años venideros. Desde ese año las autoridades y el sindicato se encontraban en extremos muy opuestos en cuanto a sus posiciones, a partir de los cuales el diálogo se hacía prácticamente imposible, ya que luego de ser

---

[170] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 246.
[171] Roger Fisher, William Ury y Bruce Patton. Sí... de acuerdo, cómo negociar sin ceder. Editorial Norma. 1992.
[172] El destacado en negrita corresponde a las palabras o conceptos que a nuestro entender fueron destruyendo el camino de una posible negociación.
[173] BÚSQUEDA Nº 826. 11/01/96. Página 11.

tratado de: **corporativo, conservador, reaccionario** y **criticón**[174] entre otros calificativos que veremos a continuación la vía de la comunicación comenzaba a cerrarse.

- En el 96 Rama sostenía que la sociedad quería cambios y que **las resistencias se encontraban en las viejas estructuras gremiales y políticas**[175]. Consideraba que había que buscar mecanismos para solucionar los problemas, y que era necesario **que los sindicatos flexibilizaran su posición, ya que los mismos operaban como principal obstáculo para la resolución del conflicto**[176].

- Una semana después Rama profundizaba su postura y se mostraba mucho más directo en sus afirmaciones al declarar que la ocupación de los liceos tenía **incidencias políticas**[177]. Aún más, afirmaba que algunos estudiantes le habían informado que eran asesorados por "un senador de la república" a quien el presidente del CODICEN identificaba en la persona de Helios Sarthou, legislador perteneciente al Movimiento del Partido Popular (M.P.P) vinculado a la izquierda nacional. En ese mismo artículo el semanario Búsqueda señalaba además que la dirigente de A.D.E.S Montevideo y secretaria del dirigente tupamaro –también vinculado a la izquierda- Nora Castro había recorrido liceos ocupados para dialogar y brindar apoyo a los estudiantes[178].

- Los cuestionamientos continuaban y el martes 27 de agosto Rama discutía la **representatividad de la asamblea de profesores**[179] que decidieron parar sus tareas en adhesión a los estudiantes. Sostenía que de los siete mil profesores que pertenecían a Montevideo, sólo unos "escasos cientos" asistían a las asambleas en las que se tomaban las decisiones.

- A fines de agosto de 1996 (con la educación convulsionada por protestas estudiantiles y docentes, más la ocupación de un número considerable de liceos[180] en la capital del país) los integrantes de CODICEN y de los Consejos de Primaria, Secundaria y la Enseñanza Técnico Profesional comparecieron durante varias horas ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados presentando un pormenorizado informe de la situación. Posteriormente Rama ratificaba su voluntad de mantener el diálogo con los estudiantes, pero recalcaba que **la reforma era materia de análisis para los educadores** y reconocía la competencia de las Asambleas Técnico Docentes y a los sindicatos docentes [181].

---

[174] La consejera Tornaría hablaba de corporativismo en la enseñanza e incluso de pánico tanto al cambio como a la pérdida de beneficios. BÚSQUEDA. Nº 826.11/01/96. Páginas 10 y 11.

[175] BÚSQUEDA. Nº 856. 15/08/96. Páginas 12 y 13.

[176] BÚSQUEDA Nº 856. 15/08/96. Páginas 12 y 13.

[177] En agosto de 1996, se dieron una serie de ocupaciones estudiantiles a varios locales liceales, las mismas contaron con el apoyo explícito del gremio docente.

[178] BÚSQUEDA. Nº 857. 22/07/96. Página 5.

[179] BÚSQUEDA. Nº 858. 29/8/96. Página 57.

[180] Lo que detallamos en el capítulo anterior.

[181] BÚSQUEDA. Nº 858. Ob. cit. Nota de tapa.

- En setiembre el CODICEN reafirmaba su voluntad de diálogo[182] con los estudiantes y asumía el compromiso de promover un ámbito de discusión de la reforma en un plazo no mayor a las 72 horas posteriores a la desocupación de los liceos. Cuando luego de 21 días, las desocupaciones se desarrollaron, pero fueron seguidas de un intento de reocupación al liceo Bauzá y eso supuso para Rama la ruptura de las bases del diálogo.

Resulta interesante que se hable de "voluntad de diálogo" con los estudiantes, pero no se mencione la voluntad de debate. Porque en realidad hay un manejo del discurso en el que efectivamente no se promete, ni compromete a nada.

- El 30 de setiembre, el director del CODICEN, había realizado una serie de afirmaciones en las cuales manifestaba su total discrepancia con el "debate nacional" que los estudiantes pretendían fuera resolutivo. Sostenía "Nosotros frente a los estudiantes y profesores podemos dar información y dialogar, pero la constitución no dice que haya un co-gobierno estudiantil[183]" En estas aseveraciones volvía a tocar el tema de las resistencias de las gremiales docentes y sostenía que cuando él no era autoridad, había muchos que estaban de acuerdo con sus planteos, pero que luego habían cambiado **"porque yo soy autoridad"**, aseguraba que **el problema tenía que ver con "el poder**[184]" y no con otra cosa.

- En noviembre Rama daba una entrevista a BÚSQUEDA en la que aseguraba que muchos docentes realizaban **"un esfuerzo sistemático para que las nuevas generaciones se parecieran a las del pasado"** y se negaban a aceptar "que la enseñanza se está haciendo para el presente, para una generación distinta" Agregaba que los sistemas educativos eran **"intrínsecamente conservadores y que era muy difícil lograr que los mismos fueran innovadores**[185]"

Estas declaraciones se hicieron luego de un período iniciado en agosto de ese año, de ocupaciones de los locales liceales, el cual marcó a la sociedad uruguaya, generando tensiones y problemas entre los diversos actores vinculados a la educación y especialmente en el desarrollo de los cursos que se habían visto interrumpidos, en un lapso de tiempo no menor a un mes, en los liceos ocupados. En esas ocupaciones se había generado un clima que recordaba al que existió en los años 70 (muchos padres de alumnos y docentes lo habían protagonizado) cuando se resistió al gobierno cívico-militar y eso sensibilizó a mucha gente vinculada a los alumnos que se interesó por la problemática que los movilizaba.

---

[182] BÚSQUEDA. Nº 859. 5/09/96. Página 3.
[183] BÚSQUEDA. Nº 888. 03/10/96. Página 20.
[184] BÚSQUEDA Nº 888. Ob cit. Página 20.
[185] BÚSQUEDA. Nº 866. 28/10 /96. Nota de tapa y página 16.

Indudablemente la complejidad de la situación afectó a las autoridades quienes eran responsables de lo que sucedía en los establecimientos educativos y recibían los reclamos de la sociedad, fueron citados al parlamento a explicar lo que sucedía.

Esto por un lado, los desviaba de su foco de atención que era continuar con la reforma, ya que tenían que resolver lo que sucedía y por otro lado, abría a la opinión pública un conflicto que era ignorado.

No es extraño entonces, que el Director de CODICEN endureciera sus declaraciones y actuara desde el enojo. Sabía –y nadie lo negó- que entre la gremial docente y los alumnos (que ocupaban los liceos) había un vínculo directo. FE.NA.PES reconoce que los estudiantes les pidieron información sobre lo que sucedía, y también la presencia de gente vinculada a otros sindicatos que sólo contribuía a difundir y agravar el conflicto. En el balance del año que los jerarcas realizaron en diciembre, se hablaba de los logros obtenidos y justificaba las líneas de acción tomadas por su gobierno de la educación haciendo explícita la presencia de un factor que define a esta reforma como "apurada[186]"siendo los tiempos del gobierno de Sanguinetti y por ende de Rama acotados como dice Bentancur:

*"En términos prácticos se contaba con cuatro años en los que necesariamente tenían que formalizarse y ejecutarse las distintas líneas de políticas. Esta impronta tuvo al menos tres consecuencias significativas. Primero, acotó drásticamente el espacio disponible para la negociación y el intercambio con otros participantes de la vida educativa, que en sus avatares podrían llevar al retraso –y eventualmente al fracaso- del proyecto. Segundo, desvió el foco de acción de las construcciones institucionales que podrían resultar de rédito a mediano y largo plazo, tales como la constitución de sistemas más formalizados de información y evaluación, la reestructuración del sistema de formación y el estatus docente, y el rediseño organizativo y la calificación del personal administrativo y técnico de la administración de la enseñanza. Tercero, inhibió el diseño de etapas evolutivas de la reforma, asociadas a mecanismos de ensayo y error y evaluación sistemática e independiente de las medidas introducidas. En consecuencia, las transformaciones no construyeron bases anchas de legitimación y apoyo, repararon más en la coyuntura que en el legado institucional y se aplicaron como una estrategia de shock (todos los cambios al mismo tiempo, con escasas posibilidades de ajuste y corrección sobre la marcha)[187]"*

[186] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 273.
[187] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 273.

Las afirmaciones de Rama: **"Si yo consultará a cada sector no haría nada"** y **"Yo no voy a pasar cuatro años discutiendo esto. Si eso es soberbia, mala suerte**[188]**"** nos confirman lo analizado en cuanto al poco tiempo con que contaba para llevar a cabo su proyecto reformista.
El presidente de CODICEN sostenía que los que enfrentan los cambios "**nunca muestran un proyecto alternativo**" porque en realidad "no tienen un proyecto educativo diferente del nuestro" Además, "el problema no es sólo con la educación: **estas personas son las que atacan a todas las reformas...** Tiene que ver con un **clima general de confrontación que tienen ciertos sectores políticos con cualquier cosa que no responda al grupo de ellos**[189]**"**

Los años 96 y 97 fueron tan conflictivos que no sólo Rama se pronunciaba sobre los acontecimientos, sino que también el presidente Sanguinetti (como veremos a continuación) lo hacía. Ambos coincidían en quiénes debían encargarse de realizar la reforma, en que no existía una alternativa positiva y destacaban que había motivaciones políticas en la oposición.

- En enero de 1997 el presidente Julio Mª Sanguinetti[190], afirmaba que **las resistencias a la reforma tenían motivaciones políticas y que las mismas no tenían ni razones, ni argumentos técnicos.** Además de que **en ningún momento se habían realizado propuestas positivas**, si no que simplemente se habían manejado por la oposición misma. Sanguinetti sostenía que había quienes **no deseaban el cambio**, ya que sus sueños estaban vinculados a concepciones perimidas de la sociedad sobre la base de las que asumían **fanatismos ideológicos** que los llevaban al radicalismo.

La posición del primer mandatario era clarísima y finalizaba diciendo **"los tiempos no admiten dilaciones**[191]**"** frente a lo cual se consideraba que tanto él como las autoridades debían seguir adelante.

Es interesante considerar desde la teoría de la negociación el que las autoridades hablaran de la inexistencia de un proyecto alternativo, por dos razones: la primera, porque esta pudo ser una manera de abrir un camino de diálogo; y la segunda, por el contrario, porque pudo ser una forma de ganar tiempo, ya que mientras el sindicato creaba un proyecto alternativo, pasaría un tiempo –meses o años- en el cual la reforma podría seguir tranquilamente su curso.

---

[188] BÚSQUEDA. Nº 874. 19/12/96. Página 22.
[189] BÚSQUEDA. Nº 874. Ob cit. Página 22.
[190] BÚSQUEDA. Nº 876.02/01/97. Página 12.
[191] BÚSQUEDA. Nº 876. 02/01/97. Páginas 12 y 13.

*b) Desde el sindicato: estigmatizando al CODICEN.*

También siguiendo una línea cronológica que nos permita ver los vínculos entre las partes de este conflicto encontramos que en infinita cantidad de documentos, panfletos, etc., se planteaba la discrepancia gremial y su respuesta frente las declaraciones del gobierno.

- En marzo de 1995 desde el sindicato se afirmaba que el proyecto de reforma **no iba a modificar nada**, que predominaba el **continuismo** y que el cambio se limitaba a un **reparto de cargos** entre blancos y colorados.[192]

Estas declaraciones nos llevan a cuestionar el concepto de luna de miel, ya que si bien no se estaba protestando, tampoco se daba un apoyo total, ni incondicional al cambio.

- En abril del mismo año subían la apuesta y hablaban de **decisiones unilaterales** y de la **continuidad de salarios y condiciones miserables de desempleo de la tarea docente, que no permitirían mejorar la educación.**[193]

Se va andando un camino que no habla de negociar nada y que no reconoce en la reforma los cambios que se reclaman efectivamente para mejorar la educación.

- Se planteaban puntos que luego serían neurálgicos en la oposición gremial: la propuesta de **reforma debía surgir del sistema educativo** y no del gobierno de turno; junto con ello había que reformar la ley de educación para **darle autonomía a la enseñanza** y se discrepaba profundamente con la **visión economicista de la educación** en la cual el individuo era considerado un recurso humano el cual sería educado para ser útil al sistema.[194]

Aquí aparece un punto fundamental para definir el conflicto: quién debe realizar la reforma. Los docentes sostienen que son ellos, ya que están dentro del sistema educativo, son parte de él. Se esta cuestionando a los elencos técnicos y al propio Rama viéndolos como actores externos al tema a abordar y por eso mismo como no capacitados para esa tarea.

- En la segunda mitad de 1995 y ante la pérdida de espacios fluidos de diálogo ADES declaró al CODICEN "**ENEMIGO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA**[195]" ya que no tenían en cuenta la opinión de los docentes, así como pasaban por alto la importancia del **salario** de los funcionarios. Se insistía en el concepto de que se estaba **educando para el mercado** y no a un individuo comprometido con la realidad social y se le atribuía a la reforma un origen **extranjero** basado en su relacionamiento con los bancos.[196]

---

[192] BRECHA. Nº 486. 24/3/95. Página 7.
[193] BRECHA. Nº 491. 28/4/95. Página 7.
[194] BRECHA. Nº 511. 15/9/95. Páginas 7 y 8.
[195] BRECHA. 15/12/95. Página 10.
[196] Tomado de los números 511 y 524 de BRECHA del año 1995.

- Se insistía en la imposibilidad de establecer un diálogo fluido con Rama quien era el que tomaba las decisiones más importantes y se **negaba a negociar con el sindicato**[197]. Se manifestaba la preocupación por el salario y se le atribuía a la reforma un **lógica economicista de ahorro, gestión eficiente, racional y de poca calidad.**

- En 1997 se volvía a insistir en que *"la reforma no había solucionado nada..."*.[198]

- Continuaba el rechazo a la reforma, durante el año 98, tanto en sus contenidos como en su implementación, se la rotulaba como **impuesta, compulsiva y no participativa.**[199]

- En octubre de 1997 desde el sindicato se presentaba una propuesta alternativa[200] a la reforma y la proposición de debatirla.

Aparece la respuesta del sindicato al reclamo de propuesta que se realizara desde el gobierno (a fines de 1996). Podría ser un intento de intercambiar ideas y generar un diálogo, se busca ponerse a la altura del rival, poder hablar en el mismo lenguaje.

- Continuaba el rechazo a la reforma y se mantenían los argumentos[201] ya mencionados.

- En 1999 el gremio presentaba el libro "Bases para el proyecto educativo" donde volvía a intentar poner sobre la mesa su opinión y a partir de la misma **promover un debate** sobre qué educación se pretendía para el país.

El sindicato lograba irse organizando teóricamente, pero los tiempos habían transcurrido y la reforma iba por su cuarto año de implementación.

### *4.2.3. Puntos clave en el desencuentro.*

Dentro del enfrentamiento FE.NA.PES-CODICEN, aparecían tres puntos que se reiteraron permanentemente en los discursos del actor gremial y que consideramos actuaron como impedimentos a la hora de negociar. La mirada que el actor gremial tenía sobre ellos implicaba que debían ser eliminados, cosa que era imposible.

---

[197] *"Nosotros tenemos un diálogo fluido y permanente con los consejeros de secundaria. Pero según percibimos la mayor parte de las resoluciones... llegan directamente del CODICEN por eso insistimos en tener un diálogo con CODICEN... con nosotros no dialoga sobre temas técnicos, pero tampoco de otra índole"* BRECHA. Nº 541. Página 6.

[198] BRECHA. Nº 588.14/09/97. Página 17.

[199] BRECHA. Nº 614. 5/09/97. Página 6.

[200] BRECHA Nº 621. 24/01/97. Página 6.

[201] BRECHA. Nº 630. 26/12/97. Página 5.

A continuación veremos cuáles eran y cómo se posicionaba el sindicato frente a ellos:

a) El Neoliberalismo educativo.

Al revisar los argumentos contrarios a la reforma y los discursos de sus más importantes opositores, el NEOLIBERALISMO aparece recurrentemente como "la razón" del desacuerdo con la reforma educativa, ya que se entendía que la misma fue planeada desde afuera y en su origen por el sistema capitalista que pretendía intervenir en la sociedad y en este caso específico en la educación.
Comprendiendo qué se entiende por neoliberalismo al causante de todos los males "que aquejan al universo" latinoamericano y por ende de toda la reforma educativa uruguaya:

*"...las dramáticas condiciones de los pueblos de América Latina y el Caribe obedecen a una gestión equivocada del mundo en sus múltiples dimensiones, agudizada por la estrategia neoliberal y el ajuste internacional del capitalismo en su etapa actual..."*[202]

El neoliberalismo aparecía como el origen de todas las fallas en las reformas latinoamericanas, pero además se insistía en que son los pueblos los que deben concientizarse de este problema y en el rol fundamental de la enseñanza para solucionarlo.
Toda la reforma educativa y los conceptos que la regían eran vistos como parte de una concepción economicista y neoliberal promovida por el Banco Mundial y las demás instituciones "llamadas de Bretton Woods" dentro de una lógica de intervención en Latinoamérica como ya lo mencionáramos:

*"... los ajustes estructurales a que el FMI y el BM están sometiendo a los países en desarrollo, a los mecanismos que llevaron a éstos a contraer ingentes deudas, cuyo imposible pago esta obstruyendo el derecho que todo pueblo tiene a la prosperidad y el bienestar de sus habitantes, a los terribles efectos que el neoliberalismo está teniendo en las condiciones de vida de una parte de la humanidad, condenada a la miseria, el hambre y la exclusión social... que sigue creciendo"*[203]

Miguel Soler al analizar el discurso del BM afirmaba que el mismo, junto con el FMI presionaba a los gobiernos para la adopción de políticas económicas globales, a partir del monto de los préstamos que esta dispuesto o no, a brindar:

---

[202] Tomado de: Cristina Bianchi: La educación del futuro perspectivas y amenazas. Haciendo referencia los planteos realizados por el Congreso de pedagogía desarrollado en la Habana, Cuba en 2001.
[203] Miguel Soler Roca. Dos visiones antagónicas de la educación desde la Atalaya internacional. En Revista Voces. Año I. Nº. 1997. Montevideo. Uruguay. Página 11.

*"Para los pueblos en desarrollo, este propósito constituye una verdadera amenaza. Anunciar préstamos que no superan, en promedio, el 0,6% del gasto educativo y, a la vez, injerirse en la determinación de las políticas nacionales de la educación constituye un verdadero chantaje, agravado por el hecho de que el BM actúa de consuno con el FMI, que presiona a los gobiernos para que adopten políticas económicas globales favorables a las fuerzas mundiales que impulsan el neoliberalismo despiadado y estrujador*[204]*"*

b) La vinculación con los organismos financieros internacionales.

El apoyo económico brindado por organismos internacionales fue uno de los puntos más álgidos dentro de este enfrentamiento y muy frecuentemente se encontraba la "mano externa" en los discursos y acciones del CODICEN, por ello profundizaremos en las razones por las cuales los detractores de la reforma afirmaron la existencia de una vinculación del Banco Mundial (BM) con las reformas educativas.

Veamos cómo se expresaban sobre este asunto:

Elsa Gatti[205] sostenía que el discurso reformista oficial seguía las líneas del BM para cualquiera de los países de la región, siendo significativamente homogéneo, ya que adopta parámetros econométricos comunes a todos los países. Hacía referencia al informe del BM (1995): *"Prioridades y estrategias para la educación"* afirmando que el mismo era "*despiadado en su tecnicismo economicista y su inespecificidad pedagógica"*

Rosa María Torres[206] insistía en que: *"Prima la visión de la educación como campo sin especificidad y sin historia, huérfano de tradición teórica y discusión pedagógica, en el que confluyen e interactúan insumos antes que personas, resultados antes que procesos, cantidades antes que calidades"*

Utilizando el lenguaje de las autoridades Gatti[207] se refería a *la equidad* sosteniendo que la misma sustituía al ideal igualitario del Liberalismo clásico y que se postulaban "*estrategias focalizadas: que no apuntan a resolver los problemas en su raíz, sino a paliar sus efectos más negativos sobre la economía; invierten muchas veces los términos de la ecuación ("educación compensatoria" en lugar de "compensación educativa"); hacen recaer los costos de las medidas en los sectores medios, considerados "privilegiados" del Estado benefactor; y la responsabilidad por el éxito o*

---

[204] Miguel Soler Roca. Ob cit. Página 17.

[205] Elsa Gatti. Egresada del Instituto de Formación Docente en Filosofía y Ciencias de la Educación. Docente universitaria. Coordinadora en Uruguay de la Cátedra UNESCO (información de marzo 2000).

[206] Torres, Rosa M (1997) ¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del BM. En: Coraggio, J.L. La Educación según el Banco Mundial. Editorial Miño y Dávila. Bs. As.

[207] Elsa Gatti. Amparos y desamparos de las Instituciones Educativas. Revista Voces. Delta. Año III. 2000. Montevideo. Uruguay. Páginas 4 a 7.

*fracaso en los docentes (compresión del salario básico y remuneración "diferencial") o en los propios beneficiarios"*

Elsa Gatti[208] afirma que las "recomendaciones" del BM se traducirían a políticas concretas que se observaban en el discurso de la *"reforma educativa"* en Uruguay: *"Por un lado reafirma su carácter moderno, anclado en el siglo pasado; por otro, alude a un futuro que, desde el punto de vista teórico, no puede ser más que posmoderno, aparentemente desideologizado, orientado al espacio privado del consumo y de la selección por eficiencia."*

Argumentos como la desideologización de la educación, estrategias focalizadas que no solucionan los problemas de fondo, y la identificación de un *"lenguaje bancario"*[209] eran algunas de las razones por las cuales la relación entre la reforma y los organismos internacionales de acuerdo a cuyos lineamientos, sostenían sus detractores, que actuaba.
Se ve en cada acción y palabra una vinculación con los bancos y su forma de actuar, la lógica empresarial aparece en cada acción que impulsa la reforma:

*"La empresa ha sustituido a la fábrica, y la empresa es un alma, un gas que penetra, divide y modula. El control es a corto plazo y de rotación rápida, mientras que la disciplina era de larga duración, infinita y discontinua. El hombre ya no es el hombre encerrado, sino el hombre endeudado*[210]*"*

*"... ha desaparecido el Estado Educador. La sociedad política ha perdido protagonismo incluso en el área de la compensación. Ha cedido su lugar a lo que elegantemente se denomina "sociedad civil" en la que los papeles protagónicos los tienen los empresarios, los gerentes, los "expertos", que aparecen como dinamizadores, también de la gestión educativa: convocantes y articuladores de otros actores secundarios, los educadores y los padres*[211]*"*

c) El clivaje político-partidario.

---

[208] Elsa Gatti. Ob cit. Página 7.
[209] "Por ello se expresa en cuestiones de gerencia, eficiencia, productividad, cuestiones apartadas de la política pero inherentes a la gestión del Gobierno y la administración" Elsa Gatti. Ob cit. Páginas 7 y 8.
[210] Elsa Gatti. Ob cit. Página 8.
[211] Cristina Bianchi. La educación del futuro: perspectivas y amenazas. Revista Voces. Delta. Montevideo. 2001. Páginas 4 y 5.

Los sindicatos veían en la reforma de la educación uno más de los proyectos del gobierno del Dr. Sanguinetti a los que se oponían por ser parte de un modelo de país que no compartían. Esa realidad se hacía visible en declaraciones tanto del sindicato como del propio gobierno donde se admitía explícitamente la existencia de razones políticas para oponerse a la reforma y se reconocía la politización y partidización del conflicto educativo.

En su libro sobre las reformas educativas en los noventa, Bentancur entrevista a Roque Faraone, a quien identifica como uno de los intelectuales críticos de la reforma, cuyas palabras se refieren a las distancias ideológicas entre los actores:

*"...la evidencia de que el bloque de partidos tradicionales constituía una fuerza de derecha, hacía imposible construir un proceso educativo en ese marco capaz de lograr algunos resultados eficaces, en cuanto a valores sociales..."*[212]

Sobre esto Bentancur plantea que los sectores docentes percibían que el CODICEN no estaba dispuesto a negociar con ellos condiciones sustantivas de la reforma, por cuanto los gobernantes no procuraban una legitimación social sino político-partidaria del proceso. Ante la exclusión la estrategia adoptada fue la confrontación sobre la que Seni Pedretti como cabeza del sindicato de secundaria decía:

*"Los diálogos sucesivos o la ausencia de diálogos, o esas cosas que se acercan a un diálogo y que no se concretan en un diálogo, que son peores que la falta de diálogo, fueron creando una confrontación muy fuerte. El proyecto de Rama tenía un planteo muy claro, que era no al diálogo en determinados aspectos, en tanto que en otros él manejó una idea de consenso. Un consenso que justamente una Federación de Profesores bastante profesionalizada y con intereses no podía tener en cuenta. El consenso que intentó crear la administración Rama era el otro polo de esa paradoja, era con las autoridades. En determinado momento Rama dice: "yo represento a todos los partidos", porque había vínculos con los distintos partidos. Entonces, la Federación de Profesores fue armando antes que nada un proyecto agresivo hacia la propuesta que venía, en la medida en que no logró coordinarse*[213]"

[212] Entrevista a Roque Faraone realizada por Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 242.
[213] Tomado de Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 247.

Las diferencias no sólo se hacían explícitas con el actor gremial, sino con el Frente Amplio, partido opositor al gobierno, en el año 97 y frente a las ocupaciones liceales, Tabaré Vázquez, y consideraba *"absolutamente inoportunas"* las manifestaciones del jerarca educativo y señalaba que *"no pueden ser hechas por una persona que tiene que trabajar fuera de los contextos políticos partidarios*[214]*"* claramente este actor estaba reaccionando en contra de politización del tema educativo, la cual evidentemente existía.

En la misma línea, el sindicato docente en la memoria de su VII Congreso[215] identificaba claramente lo sucedido en la educación como algo a lo que había que atender y atacar por ser parte de una política corrupta ligada obviamente al mandato de Sanguinetti y a la que ellos habían buscado exponer públicamente en sus niveles de corrupción y politización partidaria sintetizando de esa manera la que había sido su actitud frente al tema.

Asimismo y en diferentes instancias, de las cuales hemos seleccionado unas pocas[216], las autoridades educativas reconocían la polarización política, Germán Rama sostenía, ante las ocupaciones de los locales liceales:

*"El país esta altamente politizado y partidizado. Además la circunstancia electoral interna de algunos partidos promueve las movilizaciones*[217]*"*

El presidente Sanguinetti se refería a quiénes ocuparán los centros educativos como a *"...una minoría absoluta, reaccionaria, antidemocrática, directamente fascista y alentada por intereses políticos*[218]*"*

Por su parte Carmen Tornaría, quien trabajaba junto a Rama en la reforma, afirmó:

*"Creo que parte de la izquierda no pudo soportar que hubiera un equipo plural, con una propuesta, para mi gusto, absolutamente progresista con respecto a lo que había que hacer en educación, dentro de un gobierno nacional de Julio María Sanguinetti, ... Yo creo que fue una cosa muy difícil de digerir y yo siempre digo que Sanguinetti tuvo mucha suerte durante ese gobierno, porque la ira de ciertos grupos se dirigieron contra Germán Rama y por dirigirse contra Germán Rama se olvidaron de Sanguinetti*[219]*"*

---

[214] BÚSQUEDA. Nº 907. 14/8/97. Página 11.
[215] VII Congreso FENAPES. Ob cit. Página 8.
[216] Previamente en este mismo capítulo hemos citado varias declaraciones de Sanguinetti y de Rama aludiendo a las vinculaciones políticas del sindicato.
[217] BÚSQUEDA. Nº 914. 9/10/97. Página 42.
[218] BÚSQUEDA. Nº 911. 11/9/97. Página 7.
[219] Entrevistada por Nicolás Bentancur en Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 242.

*4.2.4. No, gracias, prefiero no escucharte: más elementos que trabaron la negociación.*

Al finalizar el abordaje del cómo se erró al afrontar este conflicto y al tipo de intercambio repetitivo que se tuvo nos parece interesante considerar los problemas de comunicación a los que hace alusión Fisher y que se dieron en este proceso.

i) Uno de los problemas que este autor identifica, aparece cuando cada parte se ha dado por vencida respecto a la otra y por ende no intenta una comunicación seria. Si las autoridades le atribuían al sindicato intereses corporativos y este consideraba que ellas no estaban capacitadas para llevar a cabo el cambio al punto que utilizaba el término "tecnócratas" al referirse a las mismas como un descalificativo, era difícil que una tuviera expectativas positivas con respecto a la otra. Fisher dice que en esos casos los oponentes hablan solo para impresionar a los demás (electores en el caso que él aborda) y que en vez de intentar dirigirse a su oponente hacia un acuerdo mutuamente aceptable tratan de "echarle zancadilla", lo cual obviamente sucedió en este caso, basta con repasar las declaraciones que unos y otros hacían a la prensa buscando captar el apoyo de la opinión pública, pero sin buscar una comunicación con el antagonista.

ii) No escuchar lo que el otro dice, es otro de los problemas en la comunicación, y es real que unos y otros más tarde o temprano rotularon al "diálogo" como de "sordos".

iii) Finalmente, el autor expone los malentendidos en los que lo que uno dice puede ser malinterpretado por el otro. Y si de malas interpretaciones estamos hablando aquí hay uno de los puntos neurálgicos, que debía trabajarse y que en lo relevado en la prensa no se encuentra, el de las instancias en las cuales ambos oponentes se reunieran para aclarar dichos y declaraciones a la opinión pública. Ambos mantuvieron sus opiniones y además las autoridades fueron claras al sostener reiteradamente que no aceptarían los planteos docentes ya que los mismos no estaban calificados para intervenir en el cambio.

***4.3 Acuerdos, amenazas y tiempo.***

Ya hemos hablado de la no aplicación de los postulados teóricos propuestos por la teoría de la negociación en el tema que nos atañe, y en la misma línea la no consideración de qué sucedería en el caso de no lograr acuerdos[220], en qué condiciones quedaría cada parte y cómo se podría seguir adelante luego de ello.

También existía la posibilidad de utilizar "amenazas" para influir en los resultados. Consideramos que las mismas se emplearon burdamente desde ambos sectores y lo único que lograron fue enturbiar más las negociaciones, endurecer la oposición y como manifiesta Raiffa[221] producir resultados más pobres para ambas partes, ya que en la mayoría de las veces el poder no se usó con destreza.

A continuación veremos con qué elementos de presión contaba cada actor, cómo los usó y el impacto que tuvieron, así también mostraremos con qué posibilidades de acción contaba cada actor.

### *4.3.1. Los recursos sindicales.*

Para abordar este punto hemos trabajado con los informes realizados por FE.NA.PES para sus congresos anuales dentro del período que nos ocupa y en los cuales se da cuenta de los recursos de poder que poseía y cómo los utilizó, ya que inmediatamente después de marcar su postura de rechazo a la reforma el sindicato comenzó a trabajar en varios niveles para oponerse a ella.
Hubo movilizaciones que realizó en forma independiente y otras en conjunto con otros sectores sindicales. El sindicato destaca las movilizaciones (paros, protestas en general, reparto de panfletos, etc.) que llevó adelante por su cuenta, y el relacionamiento y apoyo que específicamente se recibió de las filiales[222] del resto del país en los distintos niveles de confrontación con las autoridades de CODICEN.

---

[220] *"Si no se requiere un acuerdo- o no se requiere una etapa de negociación particular- cada una de las partes debe reflexionar sobre lo que podría suceder si se suspendieran las negociaciones. Si esto ocurriera, cada una de las partes encararía un problema de decisión complejo en condiciones de incertidumbre, y el negociador en alguna forma tendría que imaginarse precisamente cuánto debe obtener en las negociaciones antes de mostrarse indiferente entre avenirse por ese motivo o suspender las negociaciones"* Howard, Raiffa. Ob. Cit. Página 22.

[221] Howard, Raiffa. Ob. Cit. Página 23.

[222] *"Se establecieron relaciones fluidas y flexibles con las filiales, que se habían debilitado en el período anterior, entre Montevideo y el Interior, entre la dirección y los equipos intermedios en cada departamento y región. Como sugiere la "Memoria y Balance" del Congreso de 1997, se rehuyó de forma conciente un tipo de centralismo asfixiante ó de forma conciente un tipo de centralismo asfixiante y paralizante. Así, la dirección nacional recorrió el país "buscando aportes e intercambiando ideas" y apoyando a las filiales. Esta flexibilidad organizativa, que no rehúye la formalidad en cuanto a quórum y la aplicación de otras reglas estatutarias para el funcionamiento, fue desarrollándose teniendo en la asamblea, mensual en general, uno de los ejes democráticos y participativos de su vida cotidiana. Por último, se funcionó en equipo, cuestión que diferenció las gestiones posteriores a 1995 de las anteriores"* Raúl Zibechi. La construcción sindical en tiempos de cólera. En: Educación Secundaria. La Reforma impuesta. Ediciones FE.NA.PES-Nordan. Montevideo. 2001. Página 209.

En lo que hace a su forma de oponerse, la misma se realizó de una manera bastante original, ya que no sólo se paró sino que se implementaron nuevos métodos para mostrar a la opinión pública el desacuerdo con el cambio en la educación:

- La Carpa de la Dignidad (1997), junto a los demás sindicatos de la enseñanza y estudiantes. Si bien la medida había sido realizada previamente en Argentina, la presencia de la carpa blanca frente al Palacio Legislativa fue novedosa e impactante para nuestro medio.
- La Contra Redota (1998) fue una movilización sumamente original ya que se apeló al ideario Artiguista y a uno de los momentos clave de la historia nacional uruguaya en que el libertador fue traicionado (por su principal aliado). El pueblo oriental abandonó su tierra para defender sus ideas y lograr su proyecto independentista, reaccionando contra el tirano español. En este marco, se podía asociar la gesta libertadora con los reclamos docentes también de libertad e independencia frente al tirano extranjero representado en este caso por el Banco Mundial y sus "aliados". Esa movilización se desarrolló durante dos meses en los cuales se recorrieron ocho ciudades, con instalación de carpas durante los fines de semana. Allí se realizaron charlas y debates con padres, estudiantes y vecinos, se desarrollaron talleres, todo lo cual se acompañó desde Montevideo con paros y huelga.

Dentro de la lógica de confrontación y difusión del conflicto con las autoridades FE.NA.PES, se manejó desde la prensa, a la que consideró como esencial, abarcando dos grandes niveles:

a- Los **medios de comunicación,** fueron convocados tanto por las filiales de Montevideo como del Interior y también desde el propio Ejecutivo gremial. Todos los medios fueron atendidos y llamados periódicamente, también frente a situaciones específicas, en las cuales el sindicato manifiesta haber contado con gran apoyo de los mismos. En todas las Asambleas Gremiales existió una declaración que circuló por los medios y fue entregada a las filiales para ser distribuida a la prensa local.

b- El **Boletín de FE.NA.PES,** una publicación mensual que según sus promotores *"ha mantenido su regularidad y ha ampliado la cantidad de trabajo invertido en él*[223]*"*. Cuyas funciones consistían en: difundir la situación de ANEP, realizar denuncias, analizar y emitir opinión sobre los problemas de la enseñanza, e ir configurando la historia escrita del sindicato.
A esas funciones se les sumó la publicación continua de trabajos a nivel nacional e internacional sobre educación. Se hacía hincapié en que a través de la misma se instalaría una serie de artículos

[223] VIII Congreso de FE.NA.PES. La Educación es un Derecho no un Privilegio. Solís 16, 17 y 18 noviembre 2001. Página 13.

de corte académico y de política educativa en la que se abarcaría tanto a autores nacionales como extranjeros.

También como acción de denuncia se buscaba informar sobre los hechos realizados por las autoridades y que pudieran afectar a los docentes de Secundaria.

Asimismo se establecieron cinco vínculos que se consideraron muy importantes por parte del sindicato:

1. Con la **COORDINADORA DE SINDICATOS DE LA ENSEÑANZA.**

Junto a ella se desarrollaron una serie de acciones que no siempre fueron las que el gremio de Secundaria hubiera querido, pero que marcaron pasos en el camino de la disidencia.

El primer evento importante que se menciona fue la participación en una Mesa Tripartita con delegados de los Ministerios y de CODICEN que atendió el tema salarios, durante la elaboración del Presupuesto, pero que dejó de actuar cuando FE.NA.PES decidió retirarse, manifestando que el Poder Ejecutivo y el CODICEN, adelantaban sus propuestas independientemente de la evolución de los trabajos de la Tripartita.

En el año 96 se destacó el intento de una respuesta colectiva a la reforma y la realización de paros y actividades en esa línea. En el año 97, se mencionó la realización de una jornada en el Paraninfo de la Universidad contra la Reforma en América Latina con personalidades invitadas de Brasil, México y Cuba. En setiembre de ese mismo año se concretó la instalación de la Carpa de la Dignidad en coordinación tanto con los sindicatos de la enseñanza como con los estudiantes y con CTERA (sindicato de Argentina).

Se sostiene que los acuerdos más importantes versaban en torno a las reivindicaciones tanto salariales como presupuestales, no sucedía lo mismo en la manera de entender y posicionarse frente a la reforma educativa: *"La relación con los demás sindicatos de la Enseñanza se vio obstaculizada en general por las diferentes estrategias y posicionamientos que los mismos han tomado respecto a la reforma educativa. Nos acercan aspectos comunes para Educación Media con AFUTU*[224]*"*.

En el año 99[225] se destacaba desde el sindicato que no siempre se lograron acuerdos en las movilizaciones de la CSEU aunque de parte de FE.NA.PES se afirmaba que nunca habían dejado de intentar reunirse, aunque en varias instancias había faltado presencia de los otros sindicatos, lo cual a su entender había producido esterilidad y desgaste en algunas de las convocatorias.

2. Con el **PIT-CNT**.

---

[224] Declaraciones realizadas en el Congreso de Melo del año 1999.
[225] VIII Congreso FE.NA.PES. Ob cit. Página 14.

La Federación aparece según ella misma marcando presencia en la Mesa Central de la Central Obrera a partir de octubre de 1995 y a lo largo de 1996 logra ponerse al día en el pago de la cotización exigida, luego de lo cual solicitó a la Representativa del PIT-CNT[226] informar acerca de la Reforma Educativa. Aunque se destacó que el tema nunca fue central de la Mesa, se continuó insistiendo en la gravedad del cambio en educación, enviando constantemente boletines y materiales de información. El sindicato consideró un logro la obtención del rechazo a la reforma, en la sesión del 18 de junio del año 96, en el que se exponía que la misma había sido inconsulta y autocrática, que se había sustentado en un proyecto económico y no en contenidos pedagógicos. A través de esta declaración se promovió el debate nacional para resistir la instauración de la reforma, así como se alertó a los padres y a la opinión pública en general de los riesgos que implicaba.

En agosto de ese año cuando sobrevinieron los conflictos estudiantiles, y los paros docentes en rechazo de la Reforma, FE.NA.PES promovió un PARO GENERAL por la Educación, junto al PIT-CNT, el que se evaluó como exitoso y en el que se apreció el apoyo del movimiento obrero a las movilizaciones de la Enseñanza.

En noviembre del 96, en el 61 Congreso de la Central Obrera se manifestó que la Reforma era un proyecto elaborado desde los centros de Poder (BID, BM) de corte neoliberal por su origen y objetivos; reafirmándose la necesidad de un debate nacional con la participación de todos los gremios, sindicatos y participaciones sociales.

Desde FE.NA.PES se destacó el apoyo brindado por muchos sindicatos de la Central que trabajaron y colaboraron intensamente en torno a la Carpa de la Dignidad.

Sin embargo, luego de la declaración de 1997, la Federación se vio opacada en la Central por la vía de los hechos, porque en esos años el tema que dominó fue el desempleo, lo cual unido a la persecución sindical y los conflictos con el sector patronal, absorbieron la atención del PIT-CNT[227].

3. Con los **estudiantes**.

---

[226] El Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) es la única central sindical de Uruguay. En 1973, tras el golpe de Estado, la Convención Nacional de los Trabajadores (CNT) que agrupaba entonces a los sindicatos uruguayos, fue declarada ilegal. En 1982 el movimiento obrero comenzó a reorganizarse mediante la creación de un Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT). En 1984 la central volvió a utilizar la denominación original, aunque sin abandonar la sigla del movimiento surgido en 1982. Actualmente cuenta con 64 filiales, con un total de 200.000 afiliados, de los cuales unos 150.000 cotizan en forma regular.

[227] Ideas organizadas en base a la lectura de las memorias del V al VIII Congreso de FE.NA.PES.

La relación comenzó a desarrollarse fuertemente en los años 96 y 97, durante los cuales los estudiantes entraron en contacto con el sindicato que ya había elaborado su interpretación de la Reforma Educativa. Apoyándose en las conclusiones de los docentes lanzaron su conflictividad que implicó ocupaciones, marchas y la concreción de un movimiento estudiantil que en el desarrollo de la pugna adquirió protagonismo en los meses de agosto, setiembre y octubre.

Según la filial, los vínculos fueron continuos, desde FE.NA.PES se acompañó a la movilización estudiantil con una huelga de quince días en el año 96. Al año siguiente, ante la continuidad del conflicto el hecho más significativo fue la Carpa de la Dignidad, que mencionáramos anteriormente.

El vínculo con los estudiantes se mantuvo tanto en los contenidos de las luchas como en el apoyo material que se les ofreció. A pesar de todo ello, a fines del 97, se manifestó desde el gremio, la existencia de contradicciones y se evaluó como necesario el ajustar los mecanismos de diálogo que se habían llevado a cabo. En esa misma línea, se reconocieron las dificultades al articularse con los gremios estudiantiles, aunque se valoró como fundamental la relación con los mismos.

En los congresos posteriores no se mencionó la interacción con los estudiantes. Recién en el VIII Congreso se dijo que la Federación mantuvo el vínculo con los mismos a través de sus filiales, concretamente ADES Montevideo, lugar en donde se centraron las movilizaciones; también se expresó el rechazo a la Reforma y diferentes reivindicaciones, tales como: condiciones edilicias adecuadas, mayor presupuesto y la exigencia de la anulación de las actas 8, 14 y 62 referentes a conductas prohibidas a los estudiantes, entre ellas la ocupación de los centros de estudio.

4. Con los **sindicatos de la educación en la región**.

De los materiales relevados se observa el intento de contactarse con los sindicatos de la Región.

En abril de 1998, se asistió por primera vez al Congreso de la Confederación de Educadores Americanos (CEA) donde se interactuó con todos los sindicatos americanos y algunos de Europa.

En noviembre del mismo año se realizó en Montevideo el II Foro Latino de la Educación *"Educación, prioridad mundial de los pueblos"* que contó con la presencia de muchos integrantes de los sindicatos uruguayos y con más de veinte representaciones extranjeras. En la apertura, por la Federación se expuso sobre *"La Reforma Educativa en el Uruguay"*.

En julio del 99, se realizó en Montevideo una reunión de la Regional Sur con presencia de los sindicatos argentinos, brasileños y paraguayos, a la que asistió el sindicato docente. Dentro de la vinculación con los sindicatos de la región se puede destacar el vínculo continuo con el sindicato argentino CTERA, cuyos integrantes visitaron la Carpa y estuvieron presentes en la Contra Redota en sus inicios.

También hubo espacios académico-sindicales, con el viaje de delegados de FE.NA.PES a un Congreso a Paraná y luego la presencia de los argentinos en una seminario taller *"Educación, ambiente, desarrollo sustentable"* en el local de FE.NA.PES en el año 99.

5. Con las **Asambleas Técnico-Docentes**.

Desde la Federación se hablaba del relacionamiento mantenido a distintos niveles con los organismos de consulta de ANEP directamente vinculados a Secundaria. Se destacaba el rol de las ATD reconociéndose que muchos de los docentes participantes de las mismas eran a su vez miembros de FE.NA.PES, *"predominaron las listas apoyadas por el sindicato en las elecciones de la ATD; en las elecciones de octubre de 1996, la lista 202, claramente posicionada contra la reforma, consiguió el 54% de los votos. En adelante, todas las elecciones confirmaron y ampliaron esta tendencia, demostrando el peso de las posiciones del sindicato en el cuerpo docente*[228] *"*. Desde el sindicato a su vez se invitaba a los docentes a seguir participando de ellas.

Es interesante cómo el sindicato mantuvo vínculos con estos diferentes actores, pero aún así no logró modificar nada en la aplicación de la reforma.
En este marco de difusión el gremio tuvo encuentros con sectores políticos de las distintas bancadas, los mismos fueron infructuosos y en algunos caso tardíos, ya que muchos se dieron en el año 99.

En cuanto a esos encuentros de las autoridades de ANEP y Secundaria, FE.NA.PES sostuvo que de parte de las mismas, se evitó el diálogo o se redujo a ámbitos en los cuales fuese totalmente ineficaz. Concretamente en la relación con CODICEN, afirmaron que la disposición fue nula y que el Comité Ejecutivo nunca participó de una convocatoria.

Con respecto al Consejo de Educación Secundaria, hubo una serie de reuniones con producción baja desde el punto de vista de los acuerdos, pero existió una relación afable aunque sólo limitada al intercambio verbal[229]. A pesar de lo antedicho existieron dos ámbitos en los que el sindicato tuvo la instancia de ser escuchado en la gestión de CODICEN:

- La Comisión de CODICEN de reformulación del Estatuto del Funcionario Docente que integró en los años 98 y 99.

---

[228] Raúl Zibechi. La construcción sindical en tiempos de cólera. Ob cit. Página 209.
[229] VII Congreso FE.NA.PES. Ob cit. Página 10.

- La Comisión del Consejo de Secundaria reservada para la elaboración de un plan de trabajo dirigido hacia la designación de horas docentes en el año 1998. La misma no fue integrada por FE.NA.PES, que sostuvo tenía un carácter esencialmente instrumental y no estaba confeccionada para la elaboración de criterios, razón por la cual no sólo no la integró, si no que estableció una acción de amparo frente a su instrumentación.

Aparece acá, otro de los aspectos de la movilización de FE.NA.PES contra la reforma, la canalización de Recursos[230] (jerárquico y de amparo[231]) frente a resoluciones del CODICEN y del Consejo de Secundaria referentes a lo que ellos denominaron "institucionalizaciones antiestatutarios y antirreglamentarias"

*4.3.2. Los recursos de las autoridades y cómo los utilizó.*

Es evidente que CODICEN estaba en la mejor posición, tanto para negociar como para efectivamente mandar y decidir; tanto desde la legalidad como desde la economía, ya que eran las autoridades las que podían modificar los reglamentos, estatutos, etc. y fundamentalmente eran ellas las que tenían el poder de designar docentes y crear cargos nuevos. Asimismo eran quienes manejaban los recursos económicos pudiendo decidir como administrar los "dineros" que se les otorgaban por presupuesto adjudicándolos a los liceos que ellos consideraran necesarios, manejando partidas. El sindicato se refiere a esto como parte de un proceso de cooptación de adeptos al cambio y lo explican de la siguiente manera:

*"El proyecto de reforma necesitó a medida que se realizaba una "institucionalidad", creación de organismos y centros, reglamentos, modelos de designación, políticas de concurso o no, resoluciones específicas, etc., que apuntan a cooptar adeptos en el cuerpo docente, mediante distribución de favores, y retribuciones especiales*[232] "

---

[230] El primero, estuvo vinculado a los docentes de informática y se refirió a un llamado a concurso a los mismos que FE.NA.PES consideró irregular; el segundo, se refirió a el llamado de aspiraciones al cargo de Inspector de Asignatura y que fue recusado jurídicamente por el sindicato, a pesar de lo cual no se logró impedir los propósitos de las autoridades. Daniel Parrilla. Reforma autoritaria. Tomado de: Educación Secundaria. La reforma impuesta. Página 187.

[231] La federación denunciaba la existencia de escalafones paralelos en las listas de docentes y el CODICEN por su parte le respondía (a la acción de amparo promovida por FE.NA.PES en el año 1998 contra la confirmación de los cargos de la experiencia piloto) "*...El apartamiento de horas correspondientes a los liceos donde ya el presente año lectivo funcionó la experiencia piloto (que por otra parte es apenas un 12% del total) se debe a que los docentes realizaron cursos y se calificaron en la especialidad innovadora, lo que amerita la continuidad de estos docentes en sus cargos , que integran un nuevo sub escalafón*" Daniel Parrilla. Reforma autoritaria. Tomado de: Educación Secundaria. La reforma impuesta. Página 184.

[232] VI Congreso. Ob cit. Página 5.

Veamos en detalle algunos de los recursos de poder que desde el gremio se les atribuyen a las autoridades:

- Designación de horas. Se impuso que los liceos de Reforma no estuviesen sometidos al régimen de designación del Estatuto y de la reglamentación de la Circular 2145, el CODICEN creó mecanismos para designar docentes en forma directa, sin respetar el escalafón docente.
- Pago diferencial. Los liceos de la experiencia piloto (Plan 96) pagaban más a sus docentes, ya que la hora de clase duraba más, y otorgaban "paquetes de horas", lo que significaba que podrían concentrar horas en un mismo liceo y no tener que ir de un local a otro para llegar a cubrir la carga horaria necesaria. Además, en el caso de asignaturas llamadas "deficitarias" donde siempre es muy difícil tomar más de 20 horas de clase (por ser mucho egresados en las mismas) se les dio la posibilidad a quienes eligieran en los liceos de reforma, de acceder hasta a 30 horas, lo cual volvió muy interesante económicamente el "tomar" horas en esos liceos.
- Viático a los Directores de Reforma. Se lo manejó como un estímulo al compromiso y se lo fundamentó en base a que las exigencias de tiempo y dedicación los obligaba a alimentarse en los horarios de trabajo.
- Viático a los Docentes de Reforma. A la hora de realizar cursos de formación y actualización se le pagó viáticos y alimentación a los profesores que asistieran.
- Concurso de Directores. Se realizó un llamado a concurso para directores de los liceos (hacía años que no se realizaba) y se les impartieron cursos de capacitación con los contenidos de la Reforma, aprobando el concurso con pruebas sobre los mismos.
- Horas de apoyo a los ex directores. Producto de todos los reajustes, muchos directores y subdirectores, quedaron desplazados de sus cargos, a pesar de lo cual se los mantuvo con el mismo salario y con funciones indeterminadas bajo el título de "horas de apoyo a la Dirección"
- Circular 2393. El Reglamento de designación de docentes fue modificado para dar espacio a los egresados de los CERPS generándose gran cantidad de situaciones irregulares en las tomas de horas de interinos.
- Liceo de Práctica de Rivera. Se instaló un nuevo modelo experimental de Práctica Docente en el Liceo Nº 4 de Rivera, el mismo funcionaba como apoyo al CERP de dicho departamento e implicaba un pago diferencial a los docentes, a los que se les abonaba su sueldo con un plus por ser adscriptores (docentes que compartían sus aulas con los practicantes).

- Contratos de obra. Sin concursos, ni controles que CODICEN realizó a personas y empresas a término y con remuneraciones especiales.[233]

Más allá de los boletines, en su libro: "Educación Secundaria: La Reforma Impuesta" desde el sindicato se explayan sobre los mecanismos de poder con que contaban las autoridades y sostienen:

*"Las autoridades de la educación han resultado merecedoras de reconocimiento en su carrera, por violar toda norma vigente en el ámbito educativo, mediante la creación de los CERPs y el trato preferencial a los egresados de dichos centros, y la confirmación a partir del año 1997 de los docentes efectivos e interinos en las horas que ocupaban en los liceos con la experiencia piloto[234]"*

Se denunció también la existencia de mecanismos de "selección ideológica para trabajar en la reforma" y lo mismo fue confirmado (según el gremio) por las propias autoridades que frente a los recursos de amparo interpuestos por FE.NA.PES, sostenían que se habían apartado horas para los docentes que previamente habían realizado los cursos de reforma.

También se hizo énfasis en la precarización de la labor docente, puntualmente se hacía referencia a la asignatura denominada "Espacio adolescente", sosteniendo que la misma no tenía un programa prefijado y que era dictada por individuos elegidos por la dirección entre los candidatos que se ofrecían desde el medio local donde se ubicara el centro educativo. Por otro lado también se hacía referencia a "los equipos multidisciplinarios" y la contratación de sus integrantes rodeada de las más absoluta precariedad laboral.

Un lugar especial se llevó la instrumentación de un modelo de efectividad a término, figura inexistente hasta ese momento en el Estatuto del Funcionario Docente y por la cual el docente tendría su efectividad por cinco años (luego del respectivo concurso) y que se renovaría automáticamente salvo resolución expresa del CODICEN fundada en el informe desfavorable de Inspección.

### ***4.4. ¿Y Maquiavelo?***

Cuando Nicolás Maquiavelo escribió su libro El Príncipe, buscaba aconsejar a éste sobre la mejor manera de lograr sus fines y manipular a sus enemigos para obtener sus propósitos. Ni el príncipe ni

---

[233] Sobre este punto FE.NA.PES en su boletín se explaya y afirma que: "Hubo contratos, pagados en dólares que afectaron a tantas personas como el equivalente al 56% del funcionariado general de ANEP" VII Congreso FE.NA.PES. Ob cit. Página 8.

[234] Daniel Parrilla. Reforma autoritaria. Tomado de: Educación Secundaria. La reforma impuesta. Ob cit. Página 184.

el consejero de nuestro caso, lograron ejercer el arte de la negociación .y a la postre eso tuvo consecuencias.

A continuación guiados por los planteos teóricos de Roger Fisher en su obra Más allá de Maquiavelo identificaremos algunos elementos que consideramos fueron ignorados y que tal vez, podrían haber resultado apropiados para obtener mejores logros.

### *4.4.1. La razón del sin razón.*

En este conflicto actuaron componentes "irracionales" ya que ambos actores se manejaron desde una suerte de paranoia con respecto a su oponente, siendo la vinculación política de cada uno de ellos un rótulo irremovible que los ubicaba indefectiblemente fuera de una línea de entendimiento.

Por un lado aparecía el CODICEN y puntualmente Germán Rama como representante del gobierno del Partido Colorado y del Dr. Sanguinetti, junto con lo cual irremediablemente estaba asociado a la derecha, a la línea conservadora. Se convertía inmediatamente en enemigo de un gremio que por serlo actuaba en forma antagónica, se vinculaba con la izquierda, con el Pit-Cnt y el Encuentro Progresista Frente Amplio.

La divisoria izquierda- derecha actuó como un elemento de distanciamiento y condicionó a nuestro entender la posibilidad de iniciar siquiera un diálogo en profundidad.

### *4.4.2. Si me opongo: ¿cómo lo hago?*

Al principio de este capítulo vimos a grosso modo los objetivos del sindicato al iniciarse este conflicto, ahora profundizaremos en ellos, ya que consideramos que cuando este definió sus objetivos los hizo en dos niveles: uno, a su interna y otro, hacia la opinión pública.

El primero, fue el de oponerse a la reforma, dar señales en ese sentido y generar conciencia sobre el cambio que se estaba instrumentando.

El segundo, detener la reforma, eliminarla, barrer definitivamente con ella a como diera lugar.

Ese segundo objetivo no era alcanzable, no tenía ni el control, ni los recursos necesarios para lograrlo. Viendo los recursos de poder que tenía CODICEN y conociendo la poca capacidad de acción real del cuerpo docente era lógico que los profesores no iban a dejar de trabajar en liceos con experiencia piloto, ni iban a salirse del sistema para insertarse en otro trabajo, dejando así a las autoridades sin ejecutores de sus líneas de acción y aunque lo hubieran hecho en el corto plazo los egresados de los CERP podrían haberlos ido reemplazando. Tampoco las medidas de paro se iban a

sostener indefinidamente porque obviamente el cuerpo docente no sobreviviría sin su sueldo. Es por ello que al darle difusión al segundo objetivo el sindicato (involuntariamente) se aseguró el fracaso en el mismo y fue rehén de una situación en la cual su "adversario" podía frustrar sus planes fácilmente.

Al atacar a la reforma en su globalidad no fue claro en su mensaje y confundió a gran parte de la opinión pública que por no estar directamente involucrada en la realidad de secundaria, vio un ataque a la globalidad de la misma tanto en primaria como en formación docente, lo cual llevó a que el modus operandi perdiera eficiencia.

### *4.4.3. Actuando desde el enojo.*

Fisher sostiene que: *"la clave de una disputa no es la verdad objetiva, sino lo que sucede en la mente de las partes involucradas*[235]*"* Consideramos que al querer detener y eliminar toda la reforma, el sindicato actuó con una expectativa irreal que a la postre provocó una guerra entre sus representantes y el gobierno. No abrió la posibilidad de persuadir al otro o de agregar ideas nuevas que llevarán a eliminar lo que era negativo para el sindicato.

Cada uno hizo frente inadecuadamente al conflicto siendo prisionero de sus propias ideas y entendiendo que sólo él tenía razón. Lo que claramente impidió todo lo demás ya que en la medida en que sólo yo tengo la razón eso me lleva directamente a sostener que el otro está equivocado. Esta situación de conflicto y de cruce de acusaciones tuvo un discurso sumamente violento donde probablemente *"los sentimientos sean más importantes que las ideas*[236]*"* y desandar el camino del antagonismo tendría costos muy altos para ambos, es por eso que nos parece muy interesante analizar lo sucedido basándonos en un cuadro propuesto por Fisher y su equipo en que sugieren ponerse en lugar de la parte contraria, ya que la elaboración del mismo adaptado a nuestro tema nos permite pensar los sucesos desde las dos partes involucradas:

**Póngase en lugar de la parte contraria.**

[235] Roger Fisher. Más allá de Maquiavelo. Ob cit. Página 39.
[236] Roger Fisher. Más allá de Maquiavelo. Ob cit. Página 45.

| *Cuatro puntos que FE.NA.PES ve como centrales sobre la Reforma.* | *Como perciben las autoridades educativas los puntos del sindicato.* |
|---|---|
| -Impone las ideas neoliberales, por lo cual es endógena.<br>-Es inconsulta con el cuerpo docente y la ciudadanía toda.<br>-Es promovida por un gobierno de derecha que sirve al mercado.<br>-Crea hombres para el mercado. | -No es endógena ya que esta basada en un análisis serio y profesional de la realidad nacional y es llevada adelante por personal calificado y uruguayo.<br>-Si se consultará, no se llevaría adelante a corto plazo.<br>-El gobierno fue democráticamente elegido por el pueblo.<br>-Crea ciudadanos que estarán adaptados para competir en el mundo actual y así insertarse en él. |

| Cómo se ve FE.NA.PES a sí mismo. | Cómo ven las autoridades a FE.NA.PES. |
|---|---|
| -Defiende la Educación Pública.<br>-Quiere que existan individuos pensantes y críticos del mundo en que viven.<br>-Reclama una justa participación del cuerpo docente que es quien realmente entiende de educación. | -Tienen un discurso reaccionario, corporativo y parcial.<br>-No entienden que el hombre debe adaptarse al mundo y prepararse para competir en él.<br>-Son de izquierda y por ende siempre van a estar contra el gobierno.<br>-Los docentes no están capacitados para participar en un proyecto tan importante como la Reforma de la Educación. |
| **Cómo ve FE.NA.PES a CODICEN.** | **Cómo se ve CODICEN a sí mismo.** |
| -No va a cambiar nada es puro continuismo.<br>-Toma decisiones unilaterales.<br>-Impone la reforma en forma autoritaria.<br>-No negocia.<br>-Educa para el mercado. | -Es una reforma equivalente a la promovida por Varela, le va a dar un cambio total a la educación y va a insertar a Uruguay en el mundo actual.<br>-Toma las decisiones porque fue elegido para ello.<br>-Realiza la reforma porque es su rol.<br>-Si negocia, no hace nada y se pasa el tiempo de gobierno.<br>-Educa al hombre del siglo XXI. |

*4.4.4. Posiciones, dichos e intereses.*

En este conflicto cada parte declaró públicamente su posición y describió que iba a hacer y qué no, también se pronunció sobre lo que el otro debía hacer. Una vez que ambos presentaron sus demandas quedó claramente demostrado no sólo que no coincidían, sino que los requerimientos de cada uno de ellos eran imposibles de conciliar. Fisher sostiene que esas posiciones declaradas son los síntomas externos de la disputa y que el hecho de concentrarse en la posición de la otra parte sólo sirve para provocar que la misma se endurezca, lo cual sucedió en el caso que nos ocupa y a su vez tanto autoridades como sindicato al reiterar sus posiciones fueron comprometiéndose más con ellas.

No cambiar, no ceder se volvió un objetivo en sí mismo para ambos actores, vemos dos adversarios obcecados en mantener sus posiciones e incapaces de crear alternativas satisfactorias, no parece que en ningún momento hayan pensado en los intereses del adversario antes de tomar una posición y en cómo conciliarlos con los propios.

El siguiente cuadro que hemos elaborado sobre las posiciones e intereses opuestos en este conflicto nos parece ilustra sobre la situación generada en torno a la reforma:

| Posiciones. | |
|---|---|
| FE.NA.PES. | CODICEN. |
| -Reformar la educación con la participación de los docentes.<br>-Eliminar la Reforma Educativa 1996. | -Llevar adelante la Reforma Educativa que revolucionará la educación y permitirá a Uruguay competir en el mundo actual. |

Los actores no pudieron trabajar sobre el simple hecho de que creían en la necesidad de un cambio, que adaptarse al mundo actual era algo positivo para el ciudadano que se estaba formando y se concentraron en los "modos" de cada uno, sin generar alternativas que los llevaran a un final exitoso. Se olvidaron que el mal manejo de este conflicto solo serviría para perder tiempo, dinero y energías en una reforma (que aunque mejorable) recogía gran parte de los antiguos reclamos realizados para la educación uruguaya. Dejaron que sus intereses se sobrepusieran a los del futuro de todo un país. Veamos entonces a qué nos referimos:

| Intereses. | |
|---|---|
| FE.NA.PES. | CODICEN. |
| Intereses fundamentales. | |
| -Detener la reforma | -Llevar adelante la reforma de la educación en su mayor parte en un lapso de 5 años (período de gobierno). |
| Intereses simbólicos. | |
| -Defensa de la educación pública uruguaya.<br>-Que el ciudadano del futuro sea crítico y pensante. | -Defensa del cambio que se viene realizando.<br>-Que el ciudadano del futuro tenga una inserción acorde a las demandas del mundo en que vive. |
| Intereses políticos internos. | |
| -El sindicato representa a la izquierda que siempre se opone a los lineamientos del gobierno que es neoliberal y por ende capitalista. | -Mostrar la Reforma como un logro fundamental del gobierno del Partido Colorado. |

## Conclusiones y reflexiones finales.

1. Desde una mirada politológica el presente trabajo aborda el proceso de formulación, elaboración e implementación de una política pública, que en este caso es la que llevó a reformar el sistema educativo público uruguayo.

La misma fue analizada y entendida como un conjunto de prácticas y de normas que emanaron de uno o de varios actores públicos, ya que: "... *en un momento dado, en un contexto dado una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa...*[237]"

Nos hemos enfrentado a los resultados de la actividad política que llevó adelante un conjunto de decisiones que desembocaron en este cambio, el que fue promovido por la autoridad pública en su ámbito de competencia y que en nuestro caso buscamos analizar desde la óptica del juego de poder[238]. La misma plantea la existencia de una gran diferencia entre lo que se proyecta hacer y lo que realmente se hace, atribuyendo esa variación a las diferentes lógicas de acción y de negociación utilizadas por los diversos actores involucrados.

Como cierre de esta indagación propondremos algunas reflexiones que conjugan críticamente los desarrollos académicos y –por considerarlo un insumo de recibo- ciertas experiencias y asunciones nuestras como integrantes del mismo colectivo docente.

Tomando ese marco de "juego de poder" como referencia, nuestra investigación observó a los actores que se vincularon con la reforma en Educación Media, y pudo aplicar el supuesto teórico que afirma el hecho de que en la elaboración de una política se manifiestan una serie de intereses, generalmente encontrados, a partir de los cuales se desarrolla una lucha entre los diversos actores que buscan maximizar sus beneficios y pugnan contra quienes poseen otros intereses.

Desde esta mirada teórica donde la posibilidad de triunfo o fracaso de los diversos actores está directamente vinculada con los recursos de poder que éstos posean, unido a su mayor o menor capacidad de utilizarlos en forma hábil, es que nosotros hemos partido a la hora de pensar nuestras preguntas de trabajo.

---

[237] Charles Lindblom. El proceso de elaboración de políticas públicas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1991. Página 11.

[238] Charles Lindblom. El proceso de elaboración de políticas públicas. Ob cit. Página 11.

Con respecto a los elementos que determinaron la oposición de FE.NA.PES a la reforma, consideramos que la misma se explica a partir de la distancia ideológica existente con el actor gubernamental, situado en un espacio político e ideológico claramente distinguible del sindical. Esa separación hizo que ambos se vieran permanentemente como enemigos, supuestamente con intereses inconciliables.

Consideramos que ese desencuentro se basó en el hecho de que el partido representante de la izquierda (Encuentro Progresista-Frente Amplio) no fue parte relevante en la elaboración de esta política educativa, por lo cual no le debía ningún tipo de lealtad, y sí tenía una historia que lo posicionaba como antagonista del gobierno de turno (ya fuera del Partido Nacional o Colorado).

Asimismo el PIT-CNT como central sindical obrera y FE.NA.PES dentro de ella seguían una línea de conducta unida a las prácticas de la izquierda de oponerse al gobierno. Esto daba la pauta de que probablemente tuvieran más razones para estar en contra que a favor de un cambio impulsado desde el gobierno. Esto se confirma a partir de la lectura de la prensa de la época (que relevamos y citamos) de la que surge que desde ambos actores se consideró permanentemente el origen político-partidario del rival para explicar sus acciones antagónicas.

Desde la óptica de la izquierda, las prácticas del gobierno estaban asociadas a algunos elementos que fueron claves a la hora del desencuentro y que versaban en torno al modelo de gobierno ligado al capitalismo imperante, donde el mercado era quien fijaba las reglas, razón por la cual la sola mención de la existencia de dineros extranjeros colaborando con la reforma educativa llevó a que la misma se asociará con el modelo neoliberal, siendo ese un argumento de mucho peso para no respaldar una reforma que según se afirmó, fue creada desde afuera por los organismos financieros internacionales de crédito.

Esta misma mirada se aplicó a la hora de discrepar sobre el ciudadano que se quería formar, ya que la preocupación gubernamental de asociar más estrechamente la enseñanza impartida con una serie de dimensiones, entre las que se encontraba la adaptación al mercado, fue entendida por el sindicato como orientada a crear un individuo incapaz de pensar por sí mismo y preparado para insertarse en el modelo capitalista neoliberal, pero sin la formación que le permitiera transformarse en un ciudadano en goce de todas sus capacidades intelectuales, al que claramente se oponían.

En cuanto a la segunda interrogante que hacía referencia a la imposibilidad de FE.NA.PES para incidir en un cambio que permitiera modificar ya fuera el rumbo o algún componente sustancial de

la reforma, consideramos que las amenazas que el sindicato realizó podrían haber influido en los resultados si los recursos de unos y otros no hubieran sido tan desiguales. Ya hemos desarrollado la estructura de poder que tenía CO.DI.CEN que posibilitó la continuidad de la reforma a pesar de las acciones opositoras del sindicato.

Argumentamos también que la interrelación entre las autoridades y el sindicato se vio afectada también por el ritmo que se impuso a las transformaciones. Las autoridades no tenían tiempo que perder, ya que el tiempo del mandato de Sanguinetti era del que disponían para ejecutar el cambio y ni el presidente del país, ni el de CODICEN consideraban mantenerse en sus cargos más allá del mismo, por lo cual el ponerse a negociar lo que querían reformar les hubiera impedido avanzar en su proyecto. Queda claro que la dicotomía política de partido/política de Estado aparece como transfondo de este apartado.

Por otra parte, si el actor gremial hubiera logrado focalizar su acción en algún punto concreto de la reforma que se llevaba a cabo en la Educación Media, tal vez hubiera logrado cambiarlo. Pero al estar en un escenario de negociaciones complejas[239], en el cual la reforma incluía cambios en los diferentes niveles de la formación de los educandos (primaria, educación técnica, secundaria y formación docente) no fue posible la formación de un frente monolítico de oposición. Para algunos actores el cambio era considerado positivo mientras que para otros no. A la complejidad de la situación se sumaron detractores, quienes se multiplicaron y diversificaron en distintos momentos.

La oposición que nos ha ocupado – de FE.NA.PES- fue manifiesta, pero a nuestro entender, no logró transmitir claramente al sector de la sociedad que buscaba involucrar qué sucedía en realidad, y por qué se oponían tan enfáticamente a ello.

La ausencia de una adecuada utilización del arte y la ciencia de la negociación, el manejo dado a las relaciones interpersonales, así como la carencia de técnicas analíticas apropiadas para resolver los problemas que se sucederían al llevar adelante esta política educativa, podrían identificarse como variables intervinientes en el desarrollo de este conflicto.

El sindicato y las autoridades se relacionaron en una lógica de conversaciones repetitivas e infructíferas donde CODICEN podía dialogar pero no pensaba cambiar sus planteos reformistas. Esas conversaciones cada vez se volvieron más estériles y reafirmaron la reputación de dureza del

[239] Carlos Luján. La negociación de la reforma de la seguridad social. Ob cit. Página 112.

gobierno, llegándose a un vínculo totalmente negativo, cuando a pesar de sus discrepancias podrían haber obtenido acuerdos sobre algún punto de la reforma.

Habiendo abordado nuestras hipótesis de trabajo, consideramos que esta tesis aporta un elemento original a la mirada del tema, ya que desde la misma hemos podido ver este conflicto desde la teoría de la negociación. Al observar lo sucedido paso a paso- y sin desestimar los posicionamientos ideológicos y de intereses también referidos-, entendemos que no se desarrollaron estrategias para resolverlo, que no se pensó en el futuro, ni tampoco en los costos que tendría para los involucrados la marcha del proceso decisorio.

Ciertas previsiones de la teoría de la negociación hubieran contribuido a pensar desde otro lugar lo que estaba sucediendo, permitiendo conciliar algunos intereses, evitando tomar posiciones tan enfáticas que luego no permitieran dar marcha atrás y llevaran a endurecer la posición de los involucrados.

2. A modo de reflexión sobre las estrategias del actor sindical (FE.NA.PES) se podrían realizar algunas consideraciones:

a- Como ya señaláramos, se pudo haber planteado objetivos menos ambiciosos que la detención total de la reforma educativa, limitándose a algunos puntos neurálgicos, como procesar de otra manera la conformación de las Áreas de Ciencias Sociales y Naturales o proponer el mismo acceso a los recursos para todos los centros educativos (reformados o no). Al obtener pequeños logros, tal vez se podría haber fortificado gradualmente la acción sindical permitiendo ciertos avances hacia su meta final.

b- Se debería haber intentado no comprometer a los agremiados en la adhesión a medidas reiteradas de paro e incluso de huelga general, ya que las limitaciones del conjunto de los docentes para desarrollar una acción colectiva en virtud de (entre otros factores) las penalizaciones económicas asociadas a medidas tradicionales de protesta, hacía que no se pudieran sostener en el tiempo. Debilitando así la capacidad de convocatoria y posterior acatamiento de las medidas gremiales.

c- Hubiera sido interesante profundizar en medidas de protesta alternativas como lo fue la Contrarredota, que captaran el apoyo de otros sectores de la sociedad, pero que no implicarán una pérdida de clases para los educandos.

d- En cuanto al relacionamiento con la comunidad debió haberse manejado un discurso más específico, que definiera en forma simple y accesible lo que entendían como problemas de la reforma para la enseñanza media, diferenciándola de todo el proceso de cambio, que tuvo elementos con los que nadie discrepó. La afirmación NO A LA REFORMA, sólo sirvió a la interna del sindicato, ya que la mayoría de los docentes de educación media sabían a qué se estaba haciendo referencia, sin embargo, los padres, alumnos y otros miembros de la sociedad no necesariamente comprendían el objeto en controversia.

e- Un argumento interesante de manejar y fácil de entender por un público externo a los contenidos programáticos de la reforma habría cuestionado su potencial impacto en la formación integral de ciudadanos. Este argumento podría haber apelado a la larga historia del Uruguay como un país de gente formada en la educación pública, la cual aportó un caudal de conocimientos que resultaron en individuos que marcaron el arte, las letras y muchos otros campos de la cultura. La reforma de la enseñanza media en ciclo básico, excluía asignaturas y temas muy caros a la educación humanista tales como el idioma francés, el conocimiento en profundidad de la cultura greco-latina, conocimientos específicos de biología y geografía, que de no brindarse – podría haberse sostenido- cambiarían el modelo de ciudadano que egresaría de la educación pública.

3. Por su parte, en relación a la estrategia de CODICEN:

a- El organismo evidenció la carencia de una mirada estratégica de largo plazo. Si bien pudo verse apremiado por la necesidad de hacer la mayor cantidad de cambios posibles dentro del período de gobierno con el que contaba, subestimó el hecho de que la implementación quedaría en manos de TODOS los docentes. No se tuvo en cuenta que una vez finalizado el mandato, Sanguinetti, Rama y su equipo no tendrían el control del sistema educativo y los docentes conservarían recursos y espacios institucionales, estando a su cargo la efectiva implementación de la reforma.

b- Se subestimó el hecho de que para los docentes de asignatura enseñar "áreas" se volvería una tarea de alta complejidad, que tal vez no sabrían cómo resolver. Los cursos de capacitación brindados no fueron obligatorios y tuvieron una corta duración comparados con la carrera en la cual el profesor se especializaba en su asignatura, que le permitían comprender su lógica, sus contenidos y fundamentalmente su didáctica. La corta duración de los cursos para las áreas no podía lograr que el docente tuviera una amplia visión de las asignaturas en que debía trabajar. Esa situación podría crear problemas a los docentes y por consiguiente influir en su tarea en el aula, cuando tuviera que

enseñar contenidos que desconocía, y podrían ir surgiendo en él frustraciones ante un plan que no lograba implementar adecuadamente.

c- Desde el discurso oficial no se insistió suficientemente en que la reforma ampliaba las funciones del Estado y no las disminuía, como sostenía el gremio. Se podía haber refutado con mucha más fuerza ese argumento y apoyarse en el hecho de que la reforma era pública y esquivaba tendencias privatistas[240]. Desarticulando así el discurso opositor del sindicato que le atribuía a la reforma un origen extranjero y privatista. Naturalmente, esta no habría resultado una operación sencilla dado el contexto político general de la época.

d- El CODICEN pudo haber sido más cauteloso con el poder que efectivamente poseía y del que hizo un manejo que, de haber matizado, tanto en su uso como en el discurso asociado al mismo, probablemente no hubiera generado tanta antipatía en su oponente, y especialmente en sus círculos de apoyo.

e- Se debió haber intentado llegar a acuerdos mínimos en las charlas repetitivas que se tuvieron con FE.NA.PES, evitando establecer una reputación de dureza que solo logró complejizar el clima de la disputa. De esa manera se pudo haber obtenido algún tipo de acuerdo, en ese sentido hubiera sido altamente positivo el generar instancias de reunión más productivas con el sindicato, aún dentro de los límites de sus desavenencias.

f- En paralelo a lo anterior, cierto enlentecimiento del proceso reformista en aras de la buena relación con el sindicato, hubiera facilitado la concreción de cambios sustentables. No hubiera sido necesario modificar elementos fundamentales, pero sí demostrar la voluntad de inclusión de los docentes en pos de una futura implementación exitosa.

g- El permitir que los docentes tuvieran representantes en el diseño de los programas educativos e interactuaran con los técnicos hubiera maximizado los beneficios, con el aporte de la experiencia de la labor en el salón de clase. El haber destacado en demasía, el rol y saber de los técnicos colocándolos en un lugar de superioridad con respecto al profesor de secundaria, enrareció aún más el clima del conflicto y situó al docente en un lugar externo a la intervención en la reforma.

---

[240] *"En Uruguay, las IFIs fueron determinantes para financiar la reforma "Rama", pero no lograron direccionar los cambios... En todos los casos, tanto el Banco Mundial y el BID fueron jugadores activos en los procesos de reforma, pero el vínculo con los respectivos gobiernos no se expresó como un "contrato de adhesión".* Nicolás Bentancur. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 341.

h- Una propuesta interesante podría haber involucrado a los centros educativos en el cambio a través de la presentación de propuestas de trabajo, o de exposición de experiencias realizadas que se considerarán útiles de incorporar.

4. Actualmente, con un escenario político muy diferente, donde quien gobierna es la izquierda – en un segundo mandato- se ha reconocido desde la academia[241] que la verticalidad de la reforma Rama generó una controvertida legitimidad política y social que finalizó con una dificultosa implementación y pervivencia de esta en el tiempo.

De hecho la administración Vázquez (2005-2010) apostó a un proceso de elaboración de una normativa general para el sector educativo más extendida y compleja buscando consensos y sobre todo intentando evitar la conflictiva acontecida en el año 1996.
Ese nuevo período se caracterizó por tener un claro tinte consociativista en el cual las autoridades incorporaron al sindicato en la elaboración de planes de estudio, así como fueron receptivas a la situación del funcionario docente y actuaron en pro de mejorar su situación salarial la que aumentó en un 36% aproximadamente[242]. A pesar de estos esfuerzos estamos ante un presente donde gobierno y sindicato continúan enfrentados, ahora con un gobierno de izquierda en la educación que le ha brindado al sindicato amplia coparticipación en las decisiones educativas.

Sin menospreciar el impacto de las falencias negociadoras en el período, el reflexionar desde 1995-2000 con las evidencias actuales nos lleva a reafirmar la perspectiva de Lindblom, basada en una lucha de poderes[243] en la hechura de las políticas. Esta idea se refuerza al observar lo sucedido en el Congreso Nacional de Educación realizado en noviembre de 2006 en el que FE.NA.PES proponía que: *"... los Consejos de Primaria, Secundaria y Educación Técnico Profesional estuvieran integrados por tres docentes y por lo menos un funcionario administrativo y de servicio, todos electos por sus pares"* [244] . Asimismo manifestaba la demanda de autonomía y cogobierno de la educación por parte de docentes, padres, estudiantes y funcionarios, lo que Bentancur[245] entiende: *"... en su expresión maximalista o sea "rechazando su designación por el Poder Ejecutivo"*

---

[241] Ideas tomadas de: Nicolás Bentancur y María Ester Mancebo. El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En Narbondo, P. Mancebo, Ma Ester. Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Ed. Fin de Siglo. Montevideo. 2010. Página 3.
[242] *"El salario real de un maestro grado 4 aumentó un 42% durante la Administración Vázquez, y el de un profesor de grado similar se incrementó un 36%".* Nicolás Bentancur y María Ester Mancebo. El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. Ob cit. Página 8.
[243] Charles Lindblom. Ob cit. Página 57.
[244] Tomado de Nicolás Bentancur. Las reformas educativas en los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 332.
[245] Nicolás Bentancur. Las reformas educativas en los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Ob cit. Página 334.

Las conclusiones del antedicho autor refuerzan la idea de que en nuestro país existe una lucha por el gobierno de la educación entre los sindicatos y las autoridades, incluso más allá de su signo político. Lo que permitiría entender la persistencia del conflicto una vez que los reclamos típicamente gremiales se han satisfecho en gran medida, pero no en su totalidad cuando de gobierno de la educación hablamos.

Todo el trabajo realizado y su conexión con el momento actual abren nuevas interrogantes. Si se observan las bases docentes, por las que entendemos al profesor que trabaja en el aula día a día (agremiado o no) y que sigue considerando muchas de sus demandas pendientes de resolución (Censo Nacional Docente realizado por ANEP en 2007[246]), apreciamos cómo un número considerable de profesores se siente insatisfecho en su actividad profesional, situación que da origen a lo que se entiende como "malestar docente". Colaboran: la desvalorización del rol, la falta de reconocimiento para el desarrollo y crecimiento profesional, los bajos salarios, entre otros elementos que inciden negativamente en la construcción de una identidad, el status de la profesión así como la motivación que siente para desarrollar su labor cotidiana.

Los docentes al responder al antedicho censo hacen referencia a una serie de elementos que determinan su malestar (el 60,8 % se considera insatisfecho con sus posibilidades de crecimiento profesional y solo un 33,9% valora satisfactorio el reconocimiento profesional y social que recibe[247]). También opinan se enfrentan a una inadecuación de los espacios físicos en los establecimientos liceales, a la carencia relativa de recursos didácticos, insisten en la sobrecarga de trabajo, en el excesivo tamaño de los grupos de clase, así como en las características socio culturales de una parte significativa del alumnado (problemas de conducta, dificultades de aprendizaje, situaciones de pobreza y exclusión) que complican el trabajo en el aula.

Existen entonces dos realidades: los reclamos docentes y los logros del sindicato, pero no siempre van de la mano. Al respecto, a nivel de políticas públicas podemos distinguir dos escenarios:

---

[246] Censo Nacional Docente ANEP – 2007. ANEP-CODICEN Dirección Sectorial de Planificación Educativa División de Investigación, Evaluación y Estadística. Diciembre 2008.

[247] "*Aunque la satisfacción con la actividad de enseñanza en sí es muy alta, para el resto de las preguntas relevadas los porcentajes bajan notoriamente. Un 39,2% de los docentes está satisfecho con las posibilidades de crecimiento profesional, un 33,9% con el reconocimiento profesional (prestigio social de la docencia) y tan solo un 15,6% con el salario. Esta diferencia entre la satisfacción con la actividad en sí y el resto de las dimensiones se mantiene para cualquiera de las variables de corte que se analizan en este capítulo. Por tal motivo es que a continuación se presentará información de las tres dimensiones en las que los docentes se manifestaron menos satisfechos*".Censo Nacional Docente ANEP- 2007. Ob cit. Página 171.

- El de la formulación, donde los gremios han logrado ser protagonistas, en temas por lo general más programáticos.
- El de la implementación, donde el docente se encuentra con una realidad que le genera decepción y malestar, que se traduce en la forma en que desarrolla su labor ante el estudiantado y cómo la vive en lo cotidiano.

Ante estas dos situaciones cabría la pregunta de si debería redireccionarse la agenda sindical en pro de una mejora tanto de la calidad del trabajo de sus agremiados como de la educación impartida.

El análisis de caso realizado y las ideas manejadas acerca de la oposición docente, abren nuevas interrogantes, posibles dificultades, así como los diferentes abordajes que se pueden plantear ante la presente situación que posiciona al país frente a futuros cambios educativos. Esto nos parece especialmente importante luego de aprobado el nuevo diseño institucional a través de la Ley General de Educación, que empodera al colectivo más allá de la fase de implementación de las políticas.

Es pertinente, por ende, tanto tomar en consideración las adscripciones ideológicas, programáticas y profesionales de estas organizaciones sindicales, como también propender al desarrollo de las mejores prácticas de negociación disponibles dentro de dicho contexto.

## Bibliografía general.


Aguilar Villanueva, L. La hechura de las políticas. México. D.F. Miguel Ángel Porruá. Grupo editorial. 1994.

Bentancur, Nicolás. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. 2008.

Bentancur, Nicolás y Mancebo, Mª Ester. El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En: Narbondo, P y Mancebo, Mª Ester. Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Editorial Fin de Siglo. Montevideo. 2010.

Berttolini, Marisa et alt. Educación Secundaria. La reforma impuesta. Diez visiones críticas. FENAPES. Ediciones Nordan Comunidad, Montevideo. 1991.

Bianchi, Cristina. La educación del futuro: perspectivas y amenazas. Revista Voces. Montevideo. 2001.

Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo. ¿Cómo se reforma la educación en América Latina? PREAL. Buenos Aires. 1996.

Camou, A. "Los Consejeros del Príncipe. Saber Técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina". Revista Nueva Sociedad Nº 152. Caracas. 1997.

Corrales, Javier. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas. PREAL. Santiago. 1999.

Cosse, Gustavo. Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones. Mimeo. Buenos Aires. 1999.

Cuadra, Gustavo (Coordinador). Uruguay. El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector. Banco Interamericano de Desarrollo. 2000.

Da Silveira, Pablo et alt. Análisis organizacional: cómo funciona la educación pública en Uruguay. Informe de investigación 010. 1998.

De Armas, G. y Garcé, A. Técnicos y Política. Ediciones Trilce. Montevideo.2000.

De Armas, G y Garcé, A. Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999). Revista Uruguaya de Ciencia Política. 14/20004. ICP. Montevideo.

Elmore, Richard. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) La implementación de las políticas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.1978.

Evans, P. "El Estado como problema y solución". Desarrollo Económico. Volumen 35. Nº 150. 1996.

Filgueira, F. "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En: Andrés Pérez Baltodano. Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones. Nueva Sociedad. Caracas. 1997.

Fisher, Roger et alt. Más allá de Maquiavelo. Granica. Buenos Aires. 2007.

Fisher, Roger et alt. Sí... de acuerdo, cómo negociar sin ceder. Editorial Norma. Bogotá. 1992.

Franco, Rolando. La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina. Revista Pensamiento Educativo. Volumen 17. 1995.

Hammond et alt. Decisiones inteligentes. Gestión 2000. Barcelona. 2000.

Gajardo, Marcela. Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. Preal. Nº 15. 1999.

Gatti, Elsa. Amparos y desamparos de las Instituciones Educativas. Revista Voces. Año III. 2000. Montevideo.

Lanzaro, Jorge et alt. La "segunda" transición en el Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria. Instituto de Ciencia Política. Montevideo. 2002.

Lanzaro, Jorge. Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. CLACSO. Buenos Aires. 2003.

Lindblom, Ch. El proceso de elaboración de políticas públicas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1991.

López Chirico, Selva et alt. Reforma Educativa. Análisis crítico y propuestas. Fundación Vivián Trías. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. 1998.

Loyo, Aurora et alt. Estructuras del sindicalismo docente en América Latina. Propuesta educativa. Año 10. Nº 21. 1999.

Mancebo, Mª Ester. Las Políticas Educativas del Uruguay en el contexto latinoamericano. 1985-1994. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Nº 10. Montevideo. ICP.

Mancebo, Mª Ester y Torello, Mariella. Uruguay. El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector. Banco Interamericano de Desarrollo.

Markoff, John y Montecinos, Verónica. El irresistible ascenso de los economistas. Revista de Ciencias Sociales.

Meny, Ives y Thoening, Jean Claude. Las políticas Públicas. Ariel – Ciencias Políticas. Barcelona. 1992.

Miranda, Fernando et alt. La Reforma Educativa: ¿Imposición, exigencia o posibilidad? Fundación Rodney Arismendi. Montevideo. 1996.

Murillo, María Victoria. Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina: estado del arte. Propuesta educativa. Año 10. Nº 21. 1999.

Narbondo, Pedro et alt. Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). Ediciones de la Banda Oriental. Instituto de Ciencia Política. Montevideo. 2002.

Opertti, Renato et alt. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Volumen II. Reformas sectoriales y grupos de interés. CEPAL. ECLAC. Nº 42.

Palamidessi, Mariano. Sindicatos docentes y gobiernos. Conflictos en torno a la Reforma educativa en América Latina. Preal Nº 28. 2003.

Raiffa, Howard. El arte y la ciencia de la negociación. Fondo de Cultura Económica. México. 1991.

Sala de Tourón, Lucía et alt. Reforma Educativa. Universidad de la República. Publicaciones. Montevideo. 1999.

Soler Roca, Miguel. Dos visiones antagónicas de la educación desde la Atalaya internacional. En: Revista Voces. Año I. 1997. Montevideo.

Skocpol, Th. "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". Zona Abierta Nº 50. 1989.

Stallings, B. "International influence on economic policy: debt, stabilization, and structural reform". En: S. Haggard y R. Kaufman. The politics of economic adjustment. Princeton University Press. Princeton.1992.

Stiglitz, J. El malestar de la globalización. Taurus. 2002.

Rein, Martín y Rabinovitz, Francine. La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) La implementación de las políticas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1978.

Tenti Fanfani, Emilio. En casa de herrero cuchillo de palo: la producción y uso de conocimientos en el servicio educativo. Buenos Aires. 2001.

Tiramonti, G. Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina de los años 90. PREAL. Nº 19. 2001.

Tiramonti, G. Notas para el análisis de la relación entre sindicalismo y reforma educativa en América Latina. Propuesta educativa. Año 10. Nº 21. 1999.

Torres, Carlos et alt. El rol de los sindicatos docentes, el Estado y la sociedad en la reforma educativa. Propuesta educativa. Año 10. Nº 21. 1999.

Torres, Rosa M. ¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del BM. En: Coraggio, J.L. La Educación según el Banco Mundial. Editorial Miño y Dávila. Bs. As.

Varela, José Pedro. De nuestro estado actual y sus causas. Editorial Arca. Montevideo. 1969.

Van Meter, Donald y Van Horn, Carl. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) La implementación de las políticas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1975.

Vernazza, Lucía. El error de subestimar la implementación. El caso de la reforma educativa uruguaya. En Revista Prisma. Universidad Católica. Montevideo. 2003.

**Documentos.**

Transformación productiva con equidad. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Naciones Unidas. Santiago de Chile. 1996.

Educación para la sociedad del conocimiento. Aportes hacia una política de Estado. Ediciones Trilce. 2002.

Anep. (2000). Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995- 1999.

Estatutos de la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria del Uruguay.

VII Congreso de FE.NA.PES. Por la educación que queremos seguir proponiendo. Melo 10,11, 12 de Diciembre. 1999.

VIII. Congreso de FE.NA.PES. La Educación es un Derecho no un Privilegio. Solís 16, 17 y 18 de Noviembre. 2001.

Censo Nacional Docente ANEP – 2007.ANEP-CODICEN Dirección Sectorial de Planificación Educativa División de Investigación, Evaluación y Estadística. Diciembre 2008.

**Prensa escrita.**

Semanarios BRECHA y BÚSQUEDA entre 1995 y 2000.

## Índice Sintético.

**Introducción**.....1

**Capítulo 1. EL CONTEXTO: Las reformas educativas en América Latina.**

*1.1. El contexto latinoamericano. Líneas generales de las reformas. Motivo de las reformas*.....6
1.1.1. Educación, economía y política a finales del siglo XX.....6
1.1.2 Orientación e instrumentos de las reformas educativas en los años 90.....13
*1.2. El rol y el posicionamiento de los sindicatos docentes ante la reforma de la educación media*.....16
1.2.1. Qué se entiende por sindicato docente.....17
1.2.2. ¿Qué fines persiguen los sindicatos?.....18
1.2.3. Características comunes a los sindicatos de la región.....19
1.2.4. El movimiento sindical docente: su historia.....20

**Capítulo 2. LA REFORMA EDUCATIVA EN URUGUAY.**

*2.1. El contexto político de la reforma educativa uruguaya*.....24
*2.2. Contenidos de la Reforma*.....29
2.2.1 La ANEP y el CODICEN.....30
2.2.2. Las líneas de acción.....31
2.2.3. Las políticas educativas de la reforma.....33
2.2.4. Los cambios para la Enseñanza Media.....35
*2.3. El proceso de la reforma: cómo se desarrolló*.....39
*2.4. Etapas y jalones del proceso de la reforma educativa*.....42

**Capítulo 3. EL SINDICALISMO DOCENTE: La Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria del Uruguay (FE.NA.PES).**

*3.1. Organización y estructura de FE.NA.PES*.....49
3.1.1. Características más importantes.....50
3.1.2. Objetivos a lograr.....51
3.1.3. Principales demandas.....51
*3.2. Organigrama*.....52
*3.3. FE.NA.PES y la reforma educativa*.....53
3.3.1- Las expectativas sindicales ante el nuevo gobierno de la enseñanza (1995-1996).....54
3.3.2- Definiendo posiciones: del apoyo crítico a la oposición. Los años del enfrentamiento (1996-2000).....56

**Capítulo 4. EL DESARROLLO DE LA REFORMA EDUCATIVA VISTO DESDE LA ÓPTICA DE LA TEORÍA DE LA NEGOCIACIÓN.**

*4.1. Ignorando el arte y la ciencia de la negociación*.....64
4.1.1. Negociaciones complejas.....65
4.1.2. Negociaciones repetitivas.....67
*4.2. Las herramientas para afrontar los conflictos*.....69
4.2.1. Un objetivo alcanzable.....69
4.2.2. Los vínculos entre las unidades negociadoras.....70
4.2.3. Puntos clave en el desencuentro.....76
4.2.4. No, gracias, prefiero no escucharte: más elementos que trabaron la negociación.....82
*4.3. Acuerdos, amenazas y tiempo*.....83
4.3.1. Los recursos sindicales.....83
4.3.2. Los recursos de las autoridades y cómo los utilizó.....89
4.4. ¿Y Maquiavelo?.....92
4.4.1. La razón del sin razón.....92
4.4.2. Si me opongo ¿cómo lo hago?.....92
4.4.3. Actuando desde el enojo.....93
4.4.4 Posiciones, dichos e intereses.....96

**Conclusiones y reflexiones finales**.....98
**Bibliografía general**.....107
**Índice sintético**.....113