

Capítulo 1. Contexto social, político y económico

Aun cuando el análisis de la evolución de la educación uruguaya en las últimas décadas podría llevar a un balance relativamente insatisfactorio con relación al incremento de los niveles de graduación o egreso de la educación media y terciaria (en particular si se compara a Uruguay con otros países), en ese período, y más claramente desde la restauración democrática, el acceso a la educación inicial, media general, media técnica y terciaria ha crecido en forma muy significativa. Para decirlo en forma más simple: en el presente muchos más niños, adolescentes, jóvenes y adultos acceden a la educación en Uruguay que en décadas atrás.

En todo caso, no es posible hacer un balance de avances y cuentas pendientes sin colocar la evolución de la educación uruguaya en el marco más amplio de las transformaciones sociales, políticas y económicas del país. A su manera, amortiguadamente, como diría Carlos Real de Azúa, a lo largo de medio siglo Uruguay vivió cambios profundos en planos muy diversos. Cambiaron la demografía, la distribución de la población, la composición de las clases sociales y núcleos familiares. De la mano de la revolución tecnológica, cambiaron profundamente los medios de comunicación y la circulación de información. Cambiaron la economía, la estructura del mundo empresarial y del mercado laboral. La política, sus instituciones y actores también cambiaron (nuevas reglas de juego, reformas en empresas públicas y otras estructuras del Estado, formato y mecánica del sistema de partidos, líderes y fracciones).

La educación no permaneció ajena a estos procesos. Las transformaciones políticas, económicas y sociales generaron oportunidades y problemas. A su vez, la educación también cambió. El sistema educativo fue tomando nota de los nuevos problemas, aprendiendo de sus propias prácticas y necesidades e incorporando los desafíos planteados desde fuera. Visualizar la educación más allá de un sistema de enseñanza formal ha sido —y continúa siendo— uno de los desafíos más recurrentes. Y el desempeño del sistema educativo, tanto en sus éxitos como en sus fracasos, incidió sobre la economía, la sociedad y la política.

El objetivo principal de este capítulo es, precisamente, reconstruir a grandes rasgos estas interacciones entre educación, economía, sociedad y política. Conectar estas dimensiones permitirá entender mejor de dónde venimos y cuáles son los desafíos y perspectivas de la educación en Uruguay. Para ello se seguirá un orden cronológico, distinguiendo las etapas siguientes: de la CIDE al autoritarismo (1961-1984), redemocratización y primer ciclo de reformas (1985-2004), y segundo ciclo de reformas y cuentas pendientes (2005-2014).

De la CIDE al autoritarismo (1961-1984)

Gracias al esfuerzo de diagnóstico realizado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) durante los primeros años de la década de 1960 (en el marco de la Alianza para el Progreso) la sociedad uruguaya logró tener una noción global de la entidad de sus problemas. Los asuntos que debían ser abordados simultáneamente por el sistema político eran muy diversos: Uruguay debía enfrentar el latifundio, pero también el minifundio; moderar el proteccionismo, pero al mismo tiempo seguir promoviendo la actividad industrial; reactivar el dinamismo económico y a la vez incrementar la presión fiscal para financiar políticas sociales más ambiciosas; atacar los excesos del "dirigismo" pero fortaleciendo simultáneamente la capacidad del Estado (CIDE, 1965). Todas las reformas propuestas tenían como requisito una transformación del Estado y un cambio en la forma de tomar decisiones y de gestionar las políticas públicas. La nueva Constitución de 1967 estableció la necesidad de afirmar el poder del presidente sobre el parlamento y el de los partidos sobre las corporaciones.

Los desafíos de la educación fueron interpretados a partir del mismo prisma analítico. No sería posible poner la educación al servicio del desarrollo (del crecimiento económico y del incremento del bienestar social) sin mejorar su gobierno, sin una dirección coordinada y sin políticas planificadas, esto es, elaboradas pensando en el mediano plazo y sobre la base de información. Estas son las ideas más importantes que recorren la propuesta de educación elaborada por la CIDE, adoptada y adaptada por el sistema de partidos durante estos años.

Para la educación mantuvo la autonomía de los consejos e incluyó la coordinación que sería resuelta por la ley. Las escasas disposiciones constitucionales en materia de los organismos de educación se conservaron, pero se introdujo la coordinación, cuestión jerarquizada por parte del desarrollismo. La educación tenía que ponerse al servicio del desarrollo. Desde el Plan Nacional de Desarrollo se insistió en que, sin perjuicio de su aporte a la formación integral del individuo, el sistema educativo tenía que contribuir al desarrollo económico. Para convertir a la educación en una palanca del desarrollo económico y social era necesario tomar las siguientes "medidas y acciones":

- en la educación primaria, a) "Extensión de la enseñanza preescolar al 50% de las edades de cuatro y cinco años, b) Enseñanza de tiempo completo para el 20% del alumnado de las escuelas urbanas, a aplicarse prioritariamente en aquellas escuelas que por el medio social en que se encuentran, ostentan bajos rendimientos [...], c) Extensión del período de clases a doscientos días; d) extensión del horario de clases en media hora diaria [...]" (CIDE, 1966: 192-193);
- en la enseñanza media, a) la creación de aulas, b) "política educativa diferenciada por medios socio-culturales, compensando [...] las insuficiencias culturales del alumnado de nivel más bajo [...]" (CIDE, 1966: 193);
- en la enseñanza técnica, "El desarrollo de la educación técnica de nivel medio es uno de los objetivos básicos del sistema, particularmente por su influencia sobre el desarrollo" (CIDE, 1966: 194);
- en la enseñanza superior se recomendaba "racionalizar la estructura del alumnado por profesiones de acuerdo con las necesidades nacionales de recursos humanos", para lo que se sugería, entre otras medidas, a) "selección del alumnado a través de los promedios de calificaciones en los últimos tres cursos de enseñanza media o, en su defecto, examen de ingreso", b) "política de becas asignadas al nivel de la enseñanza media para asegurar el acceso de los alumnos con menores disponibilidades económicas", c) "estímulo a la mayor dedicación docente y a la investigación científica y tecnológica", d) "organización de una Facultad de Educación" (CIDE, 1966: 194-195).

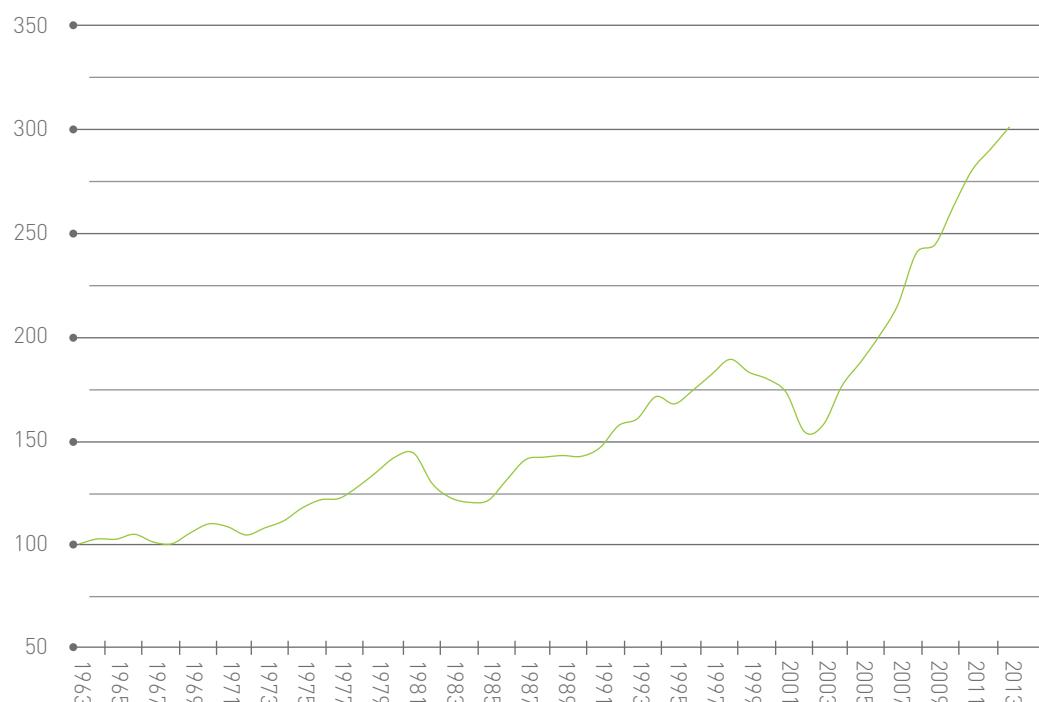
Para instrumentar estas medidas era imprescindible cambiar el sistema de gobierno del sistema educativo. No sería posible hacerlo sin planificar la política educativa y sin superar la fragmentación del sistema educativo. Proponía la creación de una Oficina de Planeamiento Educativo encargada del “estudio de soluciones integradas para los problemas educativos y de la elaboración de planes permanentes para la ejecución de la función escolar o la prestación del servicio educativo, a ser sometidos al Consejo Superior de Educación” (CIDE, 1965: 200).

A pesar de haber sido formalmente aprobado por el Consejo Nacional de Gobierno de la época, el plan de la CIDE nunca llegó a ser aplicado tal como fue concebido, es decir, como un complejo mecanismo de relojería en el que cada parte dependía de las otras. Sin embargo, muchas de las ideas-fuerza elaboradas en ese contexto terminaron permeando tanto el debate público como las posturas de importantes actores políticos. Una de las nociones que logró arraigar más profundamente fue, precisamente, que entre desarrollo y educación existe un vínculo muy estrecho, perspectiva influenciada por el perfil desarrollista.

Economía y sociedad

Una rápida mirada a la historia económica reciente permite concluir que tenía sentido vincular estrechamente educación y desarrollo tal como argumentaron los expertos que elaboraron la propuesta de reforma educativa contenida en el Plan Nacional de Desarrollo de la CIDE. Desde que se dispone de estimaciones históricas del producto interno bruto (PIB) uruguayo anterior a 1955 (Bértola, 1998; Bertino y Tajam, 1999) se ha señalado que Uruguay exhibe durante la segunda mitad del siglo XX una tasa de crecimiento económico muy baja en términos comparados, que evidencia un proceso de divergencia respecto de los países líderes de la economía internacional (Bértola, 2000). Como resultado de ello, incluso creciendo, la sociedad uruguaya asistió, en términos comparativos, a un largo “declive” (Oddone, 2010).

Gráfico 1.1 Evolución del PIB por habitante. 1963-2013 (1)



Fuente: base de datos del Instituto de Economía (UdelaR – CCEEA), Boletines estadísticos del Banco Central del Uruguay y Proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE).

(1) Pesos constantes de 1983 - Índice: 1963 = 100.

Se ha señalado que la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía uruguaya ha sido pobre como resultado del escaso aumento de la productividad global de la economía y del insuficiente aumento de la dotación de capital físico, así como del volumen y la calidad de la fuerza de trabajo (CINVE, 2006). Durante la segunda mitad del siglo XX puede decirse que la baja tasa de crecimiento económico se asocia a un incremento comparativamente bajo del volumen y calificación de la fuerza de trabajo, la baja tasa de inversión en capital físico y un pobre nivel de innovación tecnológica.

El primero y el tercero de estos factores están directamente relacionados con la educación. De hecho, la forma más básica de medir la contribución —en cantidad y calidad— del trabajo al crecimiento económico es a través de la evolución del volumen de la población económicamente activa y de la cantidad de años de educación promedio de los individuos que la integran. En cuanto a lo primero, si bien la sociedad uruguaya ha experimentado desde los años setenta los efectos de la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el descenso de la tasa de natalidad hasta niveles cercanos a la tasa de reemplazo demográfico y el signo negativo que los flujos migratorios asumieron desde los sesenta dan por resultado un bajo crecimiento del tamaño de la población económicamente activa. En cuanto a la calificación, si bien Uruguay ha estado desde la década de 1970 más cerca, aunque por debajo, de los países líderes en términos de matriculación y alfabetismo, el ritmo de aumento de los años de educación promedio de la población activa ha sido inferior tanto con relación a los países de mayor desarrollo como a otros de la región que estaban o todavía están por debajo de Uruguay. Asimismo, es muy importante el rezago uruguayo en cuanto al porcentaje de personas con educación terciaria terminada, lo cual tiene directa relación con el bajo dinamismo de la innovación tecnológica.

Proceso político: ascenso autoritario y quiebre institucional⁶

Los últimos años de la década del sesenta y los primeros años de la década siguiente estuvieron signados por el ascenso autoritario y la tramitación violenta de los conflictos políticos y sociales. La educación fue un escenario privilegiado de esta conflictividad. Hacia 1968 los jóvenes, a través del movimiento estudiantil, diversas organizaciones de izquierda y manifestaciones culturales, se convirtieron en un actor político de primer orden (Markarian, 2012). Romano (2010a) ha analizado las particularidades del proceso autoritario en el sistema educativo y ha presentado una periodización específica que tiene a 1970 y 1975 como los momentos clave de ruptura institucional con las intervenciones de los organismos de la educación por parte del Poder Ejecutivo. Se trata de un hecho previo al golpe de 1973 y uno posterior que muestran un devenir específico del autoritarismo en el ámbito educativo. La autonomía fue puesta en entredicho y se inició una escalada de disputas por el control político de los organismos de conducción de la enseñanza desde el Poder Ejecutivo, como parte de una estrategia de combate a la llamada “subversión”.

Tras la intervención, en 1971 la designación de autoridades en los consejos se saldó con la sanción de la ley 13.971, que designó a los consejos interinos y que al mismo tiempo legisló la existencia de la Comisión Coordinadora de la Enseñanza de acuerdo a lo establecido en la Constitución (antes había funcionado gracias a decretos del Poder Ejecutivo). Se trató de un ámbito en que el Ministerio de Instrucción Pública, los consejos de Primaria, Secundaria y UTU, y la Universidad confluían con fines de coordinación del sistema. La preocupación planificadora por la coordinación encontró aquí una articulación con una política de intervención del Poder Ejecutivo sobre la enseñanza, que se profundizó en 1973.

⁶ Este apartado está tomado del estudio “Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década”, realizado por Lucas D’Avenia en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes “El Informe de Educación de la CIDE 50 años después”, convocado por el INEEd en 2013. Parte de este trabajo fue publicado por la Fundación Astur en 2014. Ver D’Avenia (2014).

La ley 14.101 es quizá el principal hito en materia jurídica en el período por las novedades que introdujo y por sus efectos en el tiempo en materia de arquitectura institucional. El contexto autoritario incidió fuertemente en las características sobresalientes de la ley con respecto al discurso desarrollista: hubo una incorporación de ciertos aspectos del desarrollismo, pero fuertemente mediados por el programa autoritario que se desplegó en la nueva coyuntura.

La ley incorporó la retórica desarrollista en diversos pasajes del articulado, pero en un marco regulativo que presentaba un nuevo programa, con nuevas fuentes y finalidades. Hubo una presencia muy fuerte del intento disciplinador y regulador de las conductas de todos los actores del sistema. Este ha sido el aspecto más destacado, en lo que Romano (2010a) define como modificación de la noción de autoridad, basada en el miedo, la sospecha y la arbitrariedad (Romano, 2010a: 112). La ley es un mojón relevante en el proceso autoritario que en el plano político encontró su máxima expresión con el golpe de Estado de junio de 1973.

Sin embargo, los temas de autoridad, orden y regulación de los comportamientos convivían con nuevos conceptos que no estaban presentes en las anteriores legislaciones de las tres ramas involucradas. Los conceptos “desarrollo nacional”, “coordinación” y “política educativa” se utilizan en la ley, así como otros más específicos como la necesidad de “programas de compensación y complementación, en ambientes familiares socialmente deficitarios” (artículo 11). El discurso desarrollista definitivamente había permeado, aunque la “solución” institucional de la nueva ley se distanció de las propuestas de la CIDE. La principal innovación, que a primera vista encuentra continuidad con el Plan de la CIDE, fue la creación del Consejo Nacional de Educación (CONAE), responsable de regir, coordinar y administrar la enseñanza primaria, normal, secundaria e industrial (artículo 7). Tenía un carácter autónomo con respecto al Poder Ejecutivo, aunque este designaba a los integrantes del consejo directivo. Del CONAE dependían tres consejos de tres miembros para administrar las ramas tradicionales de la enseñanza.

Son al menos tres las grandes diferencias de la ley de 1973 con la propuesta de la CIDE: no se creó el Consejo Nacional de Enseñanza Media y se mantuvo la administración separada de la enseñanza técnica y la enseñanza secundaria; no se creó un ámbito de coordinación, sino que se unificó en un ente autónomo a las tres ramas, creando un ámbito común del cual dependen administrativamente; las designaciones de las autoridades pasaron a ser hechas en su totalidad por el Poder Ejecutivo y se limitó la participación docente. Este último aspecto fue fuertemente criticado junto con el carácter represivo y no garantista de la ley.

La educación y la actividad político-partidaria y de gobierno habían sido entendidas de una manera excluyente por una tradición pedagógica de peso en el país. La autonomía, presente en diversos organismos del Estado, cobraba un valor de principio en la arena educativa. La desconfianza hacia el sistema político y la falta de garantías desde el Estado conducían al escepticismo de los actores docentes, en muchos casos identificados con la izquierda.

El informe en minoría de la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados integrada con la de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración fue expresamente crítico con la aplicación del criterio de coordinación. Según la voz minoritaria, la coordinación habilitaba la concentración del poder en el CONAE y se fortalecían las capacidades de represión de la acción individual y colectiva de los docentes y estudiantes. También discutía la causalidad de la autonomía respecto a la crisis de la educación, identificando a la asfixia financiera por parte del Poder Ejecutivo como la variable central. Solo a modo ilustrativo, este tipo de argumentación evidencia la centralidad del carácter autónomo de la educación y las formas de acción política del gobierno sobre ella.

Las formas de intervención de las distintas reparticiones estatales por parte del régimen cívico-militar con funcionarios militares y civiles fue una tónica general en todo el Estado. Los primeros

años de la dictadura estuvieron fuertemente caracterizados por la persecución a docentes y estudiantes, desarrollando una política sistemática de persecución y destitución de funcionarios.⁷ La intervención de 1975 se produjo en el momento de giro de la dictadura, cuando el régimen cobraba un carácter fundacional y ya no solo represivo (Marchesi, 2009). El Coronel Julio R. Soto, designado vicerrector del CONAE, fue el responsable de formular el programa pedagógico del régimen, decididamente conservador (Romano, 2010a). El carácter fundacional de esta etapa tuvo fuertes connotaciones pedagógicas en el intento de refundar la “nacionalidad oriental” y la condición de “uruguayo”. El embate conservador operó en materia de institucionalidad a través de la intervención y la sanción de regulaciones férreas a la actividad educativa en todas sus dimensiones.

El régimen cívico-militar terminó por cortar la mayor parte de los circuitos de reproducción del capital cultural acumulados en el cuerpo docente e inspectivo, y afectó en el largo plazo la calidad de los recursos humanos del sistema educativo.

Redemocratización y primer ciclo de reformas

En un contexto político y social signado por la búsqueda de la restauración, la preocupación por el “despegue” de la economía, que la CIDE había dejado planteada, volvió a emerger luego de la dictadura. Pero, junto a ella, probablemente como consecuencia de la crisis económica de los años 80, se instaló muy intensamente la preocupación por la igualdad y la equidad.

Todos estos temas estuvieron presentes durante las deliberaciones y negociaciones de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) que caracterizaron la transición. La CONAPRO constituyó un gran acuerdo interpartidario que permitió recomponer rápidamente las instituciones a la salida de la dictadura. La reorganización del sistema educativo, después de casi dos décadas de autoritarismo, conflictos violentos y dictadura, fue uno de sus componentes centrales. En ese momento se logró construir un amplio consenso interpartidario y social, que dio lugar a la ley de educación votada en marzo de 1985, concebida como ley de emergencia por un plazo de dos años. Este acuerdo constituyó un hito en la historia educativa del país, si bien estuvo condicionado por la urgencia de retomar el funcionamiento del sistema educativo en un corto plazo. Luego la realidad mostró que los acuerdos eran más difíciles en tiempos de democracia y la ley, que a texto expreso indicaba que tendría una vigencia de dos años, quedó firme por más de 20 años hasta la sanción de la Ley General de Educación en 2008.



⁷ Los datos de destituciones no parecen ser exhaustivos, sin embargo, Marchesi (2009: 333) señala que las destituciones habrían alcanzado al 20% de los docentes de primaria y al 30% de los de secundaria.

Economía y sociedad

El gráfico 1.2 muestra cómo entre 1963 y 1983 se produjo una caída casi ininterrumpida del salario real. Se trata de una tendencia que venía registrándose desde mediados de los años cincuenta y que recién se detuvo treinta años después, cuando el salario real se estabilizó en un nivel que era nada menos que la mitad del de 1963. Tras volver a caer, en 2002 y 2003 comenzó una recuperación que recién en 2010 superó el nivel del año 2001 y en 2013 recién lo ubicaba en un nivel cercano al de 1976.

Gráfico 1.2 Evolución del índice medio de salario real. 1963-2013 (1)



Fuente: UdeLaR - CCEEA - Instituto de Economía (1969) y web del INE.

(1) Índice: 1968 =100.

Frente a esta enorme caída del salario real y con la reorganización del movimiento sindical, los individuos y sus familias desplegaron desde los años sesenta diversas estrategias para compensar sus efectos: incremento del total de horas trabajadas, incorporación al mercado de trabajo de más integrantes del hogar, búsqueda de oportunidades fuera del país. Así, entre los sesenta y los noventa pudo verificarse el incremento del multiempleo, de la economía informal, de la participación femenina en el mercado de trabajo y, finalmente, de la emigración de importantes contingentes de la fuerza de trabajo, los que superaron persistente y ampliamente los ingresos de inmigrantes, ya exigüos desde varias décadas atrás. Ciertamente, estos dos últimos factores se vinculan a otras causas, de tipo cultural en el primer caso y de tipo político (entre 1968 y 1984) en el segundo, pero también a motivos económicos.

Si en la década previa al golpe de Estado el sistema educativo sufrió muy fuertemente la exigencia de contribuir al demorado “despegue” de la economía, a partir de la restauración de la democracia recibió la demanda adicional de contribuir a corregir la desigualdad social. Así como el estancamiento y la inflación fueron características del período inmediatamente anterior al derrumbe del sistema democrático, la agudización de los problemas sociales (pobreza, marginación, desigualdad) fue el telón de fondo sobre el que necesariamente había que proyectar

los debates e intentos de reforma del sistema educativo en el proceso de la restauración democrática. En un contexto de aumento relativamente persistente de la desigualdad de ingresos hasta 2008 y una reversión de esta tendencia después, la incidencia de la pobreza ha experimentado cambios significativos ligados fuertemente a la marcha de la economía, si bien en los últimos años su reducción también se ha ligado a la aplicación de un conjunto de políticas redistributivas (Amarante, Colafransechi y Vigorito, 2011).

Gráfico 1.3 Evolución de la distribución del ingreso. 1986-2013 [1][2]



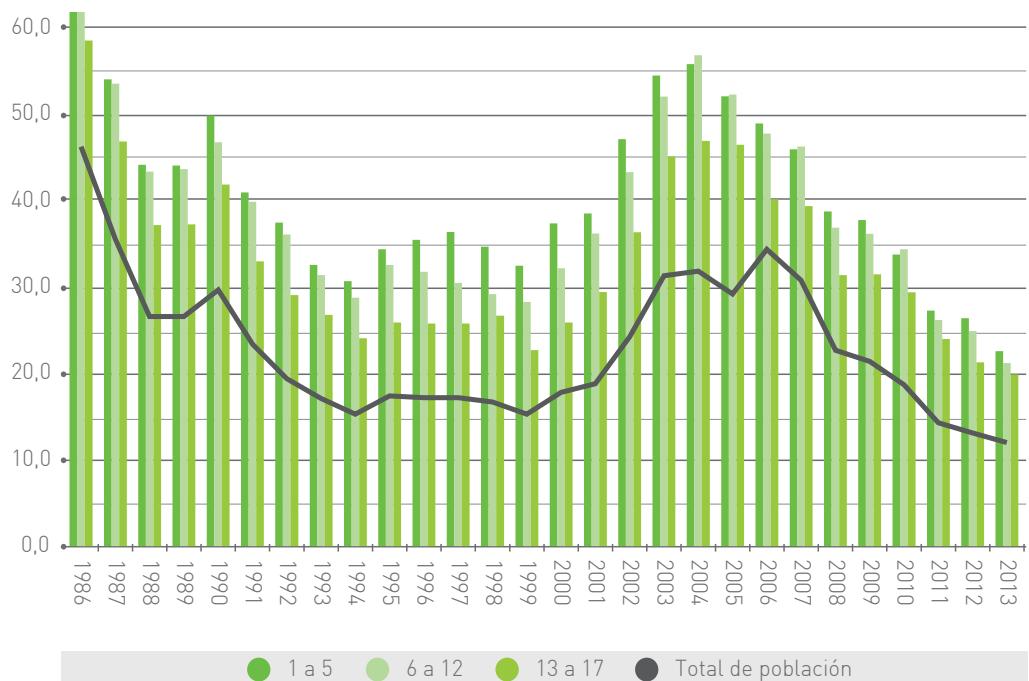
Fuente: Vigorito (1999), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), Amarante y Vigorito (2006) e INE.

[1] Valores de Índice de Gini (0-1) y apropiación de ingreso en deciles extremos (%).

[2] La información corresponde a país urbano (localidades de más de 5.000 habitantes).



Gráfico 1.4 Evolución de la incidencia de la pobreza (1) por tramos de edad (0 a 17 años) en %. 1986-2013 (2)

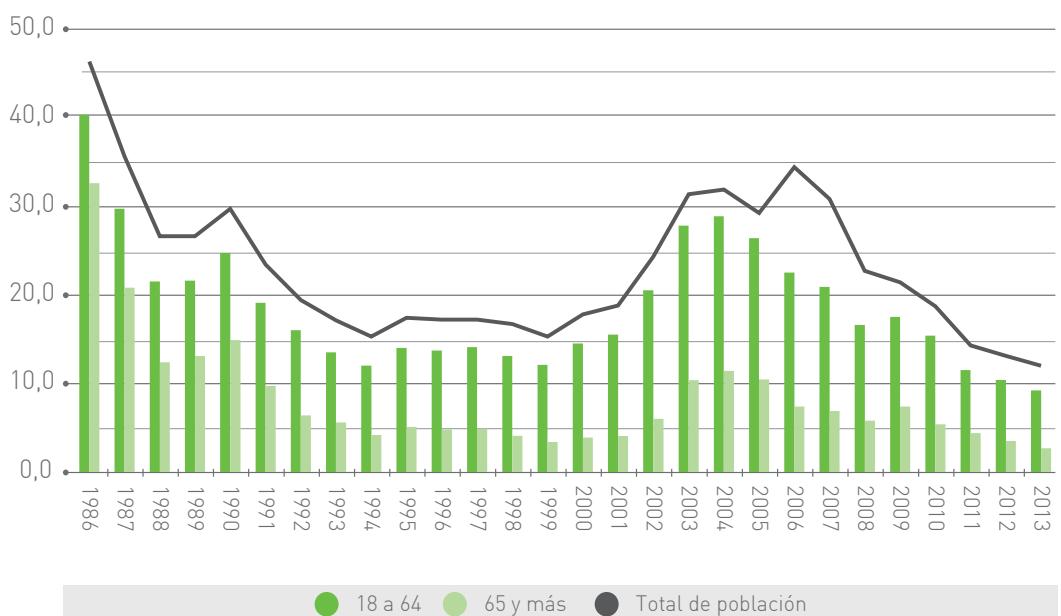


Fuente: informes de evolución de la pobreza del INE, a partir de la encuesta continua de hogares (ECH).

(1) La estimación de población en situación de pobreza entre los años 1986 a 2005 se realiza de acuerdo con la Metodología 2002 del INE. La estimación para los años 2006 a 2012 de acuerdo con la Metodología 2006 del INE.

(2) La información corresponde a país urbano (localidades de 5.000 o más habitantes).

Gráfico 1.5 Evolución de la incidencia de la pobreza (1) por tramos de edad (18 años y más) en %. 1986-2013 (2)



Fuente: informes de evolución de la pobreza del INE, a partir de la ECH.

(1) La estimación de población en situación de pobreza entre los años 1986 a 2005 se realiza de acuerdo con la Metodología 2002 del INE. La estimación para los años 2006 a 2012 de acuerdo con la Metodología 2006 del INE.

(2) La información corresponde a país urbano (localidades de 5.000 o más habitantes).



Los niveles más altos de pobreza se registraron al iniciarse el período desde el cual se cuenta con información, que coincide con el retorno del país a la vida política democrática a mediados de la década de 1980. En ese momento la pobreza alcanzaba a casi la mitad de la población urbana (46,3%), con una fuerte concentración en los niños. Acompañando la tendencia de la población total, la pobreza entre niños y adolescentes tuvo su máximo en 1986, cuando casi las dos terceras partes de los menores de 18 años se encontraban en situación de pobreza. Los estudios de entonces (Terra y Hopenhaym, 1986; Terra, 1988; Terra, 2000) alertaban sobre los problemas de desnutrición y psicomotricidad que generaba la alta concentración de pobreza en edades tempranas. La importancia de este hecho es que, casi cuarenta años después, aquellos niños y niñas son los padres y las madres de los que hoy concurren al sistema educativo. Quienes fueron criados en la pobreza tienden a tener menos oportunidades educativas que los de niveles socioeconómicos más acomodados. El nivel educativo de cada persona, a su vez, tiene un alto impacto en el tipo de empleo (y, por ende, en el nivel del ingreso). Los niños de hogares pobres terminan teniendo menos trabajo y de peor calidad que los demás. Sus hijos tienen una alta probabilidad de, también ellos, criarse en la pobreza. No es fácil romper este ciclo, el de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Proceso político

El primer gobierno democrático, además de estas demandas en el plano económico y social, tenía por delante una agenda de carácter político especialmente delicada, porque debía lidiar con las consecuencias del régimen autoritario. El levantamiento de las proscripciones a partidos y medios de prensa, la amnistía a los presos políticos, la Ley de Caducidad,⁸ la reparación a los funcionarios destituidos y el restablecimiento de los consejos de salarios fueron algunas de las medidas que más claramente se orientaron hacia la normalización de la vida institucional del país. En general, la tónica del momento fue la restauración de las normas vigentes antes del golpe de Estado.

A nivel legislativo, uno de los primeros aspectos en que se procuró restituir la legalidad democrática, y con carácter de emergencia, fue en educación. La ley 15.739 refleja el carácter concertado de la transición democrática, despeja del ordenamiento jurídico las controversiales disposiciones de regulación de la actividad gremial y busca garantizar las libertades civiles y de enseñanza. Sin embargo, no introduce variaciones significativas en materia institucional. La creación de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), dirigida por un Consejo Directivo Central (CODICEN) presidido por el director nacional de educación pública, del que dependen “consejos descentrados” para cada una de las ramas —primaria, secundaria y enseñanza técnica—, no reviste novedad respecto del CONAE de la ley 14.101. Se reiteran casi textualmente varias de las atribuciones de los organismos⁹ y se reiteran las características de la Comisión Coordinadora de la Educación, aunque se cambian algunos nombres (CONAE por CODICEN de la ANEP, rector por director nacional de educación pública).

Como fue mencionado, entre 1984 y 1985 la CONAPRO constituyó un gran acuerdo interpartidario que permitió recomponer rápidamente las instituciones a la salida de la dictadura. La designación de las nuevas autoridades de la enseñanza era un desafío clave para el nuevo gobierno. Juan Pivel Devoto, que había sido ministro durante el segundo colegiado del Partido Nacional y jugado, en esa época, un papel muy importante en la elaboración del Plan de Educación de la CIDE, fue convocado por el presidente Julio María Sanguinetti para presidir el CODICEN (1985-1989). Aldo Solari, también colaborador de la CIDE y figura de gran prestigio en las ciencias sociales de la

⁸ En 1986 la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (ley 15.848) determinó la suspensión del “ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los *delitos* cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el *período de facto*”.

⁹ Una novedad relativamente secundaria es la mención expresa a la evaluación entre los cometidos de la Comisión Coordinadora (ley 15.739, artículo 24), aspecto que cobra interés si se nota la relevancia que ha ido tomando esta función en las últimas décadas, tanto técnica como políticamente.

época, fue designado como vicepresidente del nuevo organismo coordinador. Bajo la orientación general de este CODICEN, las políticas educativas del período combinaron restauración con innovación (Corbo, 2008).

Por un lado, fueron adoptadas decisiones orientadas a la re-institucionalización democrática del sistema educativo. Entre ellas: supresión de programas (de educación primaria y media) y de textos de estudio de carácter antidemocrático; habilitación de espacios de funcionamiento para las organizaciones estudiantiles (pero estableciendo límites, ya que las autoridades consideraban que debían evitarse situaciones similares a las de los años previos al golpe de Estado); reposición y reparación de la carrera funcional de los destituidos (hubo 7.147 restituciones); aprobación de un Estatuto del Funcionario Docente que procuró incentivar la formación docente sistemática (esto es, la realizada en los institutos especializados), privilegiar el mecanismo del concurso para el ingreso y ascenso en la carrera, y favorecer el funcionamiento de las Asambleas Técnico Docentes (ATD).

Por otro lado, se impulsaron medidas enfocadas a la innovación: reforma de los programas de educación primaria, fijando objetivos específicos y sugerencias didácticas por grado y asignatura; medidas para abatir la repetición escolar, proyectando la universalización de la educación inicial (la extensión del Servicio de Educación Inicial, apuntando a su universalización, fue propuesta en la Rendición de Cuentas de 1987, pero vetada por el Poder Ejecutivo por restricciones presupuestarias), disminuyendo el número de grupos superpoblados, aumentando el sistema de alimentación escolar y extendiendo el horario escolar;¹⁰ reforma del ciclo básico único (CBU Plan 86), apuntando a unificar los ciclos básicos de secundaria y técnica, luego del cual los estudiantes deberían optar o por el bachillerato ofrecido en los liceos o por la formación técnica; extensión de la educación media al área rural, mediante la instalación de 10 liceos rurales y la creación de un ciclo básico rural que buscó ajustar la oferta educativa al contexto específico del medio; reforma de la enseñanza técnica, renovando y jerarquizando la formación tecnológica.

Desde comienzos de los noventa, las principales preocupaciones vinculadas a la educación primaria han girado en torno a la calidad y la equidad de los resultados. En ese marco, los aprendizajes alcanzados por los alumnos se han constituido en uno de los focos principales de atención.

En educación media, durante las últimas tres décadas se ha producido un sostenido crecimiento de la matrícula, que determina un cambio en la composición socioeconómica del alumnado, en tanto han ingresado en forma masiva adolescentes de los estratos socioeconómicos más bajos, quienes hasta la década de 1970 accedían en una proporción muy baja a este nivel educativo. Estos datos contribuyen a desmitificar la idea de que en el Uruguay de las décadas de 1950 y 1960 (esa suerte de “edad de oro” de la educación pública uruguaya) todos o casi todos los adolescentes, y por lo tanto todas las clases sociales, podían acceder a la educación media.

Durante la presidencia de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) el énfasis del gobierno estuvo puesto en otros desafíos, que también venían de muy lejos: estabilización de precios, apertura de la economía (integración al MERCOSUR), privatizaciones, modernización de la gestión pública, entre otros. Mientras el sistema político procesaba y debatía estas reformas, el CODICEN, presidido por Juan Gabito Zóboli, impulsó algunas iniciativas muy importantes. La política que, con el paso del tiempo, terminó dejando la huella más profunda, fue la de expansión de las escuelas de tiempo

¹⁰ Decía el *Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 1986* de la ANEP: “La necesidad del aumento del horario escolar surge de las cifras y porcentajes relacionados precedentemente, y su fundamentación fue adelantada en el proyecto de presupuesto [...] presentado por el Ente en agosto de 1985, en cuyas páginas 9 y 10 expresaba: ‘Es un deber señalar que este proyecto de presupuesto no contempla una necesidad fundamental del sistema educativo: el aumento del horario escolar en Enseñanza Primaria a 30 horas semanales, al menos. [...] Sin embargo, es propósito de este Consejo llegar durante su mandato a alcanzar tal objetivo, propuesto hace más de veinte años en el informe de la CIDE, para acortar la inmensa distancia que en la materia existe con los países desarrollados y, sobre todo, porque es un instrumento indispensable para tener alguna posibilidad de que el sistema educacional asista, de una manera efectiva, a los niños provenientes de los estratos sociales más desfavorecidos’” (ANEP, 1989a).

completo. La necesidad de extender el horario escolar fue iniciada en el primer CODICEN. La resolución nº 1 adoptada por el CODICEN el 4 de setiembre de 1989 aprobó el funcionamiento de 7 escuelas de tiempo completo con carácter experimental (ANEPE, 1989b: 53). A partir de 1990, las escuelas de tiempo completo se extendieron y se hicieron permanentes. De las 7 iniciales en 1989 se pasó a 11 en 1991 y a 34 en 1994.

Al mismo tiempo que desde los organismos de dirección de la enseñanza se tomaban las medidas mencionadas, en la oficina de la CEPAL en Montevideo comenzaban a sentarse las bases de un nuevo e intenso impulso reformista. Bajo la dirección de Germán Rama se llevó adelante un conjunto de investigaciones sobre los problemas de la educación en Uruguay. Las conclusiones de estos trabajos fueron ampliamente divulgadas y tuvieron un impacto profundo en la opinión pública. Las publicaciones de la CEPAL pusieron de manifiesto los graves problemas de equidad existentes, así como la estrecha relación entre entorno socioeconómico y resultados educativos. Los partidos políticos, entre 1993 y 1994, incorporaron los desafíos planteados por este diagnóstico en sus plataformas electorales y planes de gobierno.

Fue de este modo que la reforma educativa terminó convirtiéndose en uno de los asuntos más importantes de la agenda del gobierno electo en 1994. Germán Rama fue designado por Julio María Sanguinetti en su segundo mandato presidencial (1995-2000) como nuevo presidente del CODICEN. La ley de presupuesto aprobada durante el primer año de la nueva legislatura asignó un incremento de rubros muy significativo. Pero esta no fue la única innovación. Se impulsó la universalización de la enseñanza inicial, se reformularon y expandieron las escuelas de tiempo completo, se establecieron los centros regionales de profesores (CERP) y se reformó el ciclo básico de educación media. La reforma, al menos en sus inicios, logró un apoyo significativo en el sistema político. Pesaron al menos dos factores: en primer lugar, lejos de cuestionar el paradigma estatista propio de la tradición educativa uruguaya, tendía a reforzarlo; en segundo lugar, algunas de las innovaciones planteadas ya habían sido formuladas en el Plan de Educación de la CIDE (como la universalización de la educación inicial) y empezado a ser implementadas durante los gobiernos anteriores (como las escuelas de tiempo completo).

A pesar de estar en sintonía con la tradición estatista, la reforma no logró el apoyo ni de los sindicatos de la enseñanza ni de los gremios estudiantiles. Además de las diferencias sustantivas con el contenido de la propuesta, estas organizaciones interpretaron que la reforma educativa, al ser liderada por los partidos tradicionales, no recogía sus intereses y se opusieron a los cambios propuestos. La estrategia de by-pass a las estructuras burocráticas del sistema educativo y a las corporaciones de la enseñanza elegida por las autoridades se reveló más funcional para el lanzamiento de la reforma que para su implementación. Es probable, además, que para comprender las sospechas que la propuesta reformista despertó en los sindicatos de la enseñanza haya que tener en cuenta el contexto regional, donde predominaron en esos años las iniciativas de cambio orientadas a disminuir la participación del Estado como proveedor y garante de la calidad de la educación.

Durante la presidencia de Jorge Batlle (2000-2005) el tema educativo no desapareció completamente de la agenda, pero quedó opacado por otros asuntos que cobraron especial centralidad. La creación de la Comisión para la Paz y la epidemia de fiebre aftosa, durante los primeros dos años del mandato, y el largo proceso de la crisis financiera, durante los tres restantes, dejaron poco espacio al debate sobre los desafíos de la educación. De todos modos, algunas políticas se mantuvieron bajo la dirección del CODICEN que presidió Javier Bonilla. En particular, se sostuvo el fuerte impulso a las escuelas de tiempo completo: se pasó de 77 en 2000 (con 13.517 alumnos) a 104 en 2005 (con 20.844 alumnos). Además, las escuelas de tiempo completo conocieron innovaciones pedagógicas como la experiencia de bilingüismo por inmersión, las tecnologías educativas en el aula y el programa de fortalecimiento del vínculo escuela/familia/comunidad (financiado por el Banco Mundial a través del Proyecto MECAEP).

Segundo ciclo de reformas y “cuentas pendientes”

En 2005 el Frente Amplio llegó por primera vez a gobernar el país. Si bien el proceso de recuperación económica había comenzado unos años antes, en este período se consolidó. El nuevo gobierno dio un giro a las políticas sociales y educativas. En la educación uno de los cambios centrales que debía encarar era la creación de una nueva ley de educación que sustituyera a la de la restauración democrática. Esto no solo respondía a una reivindicación histórica de esta fuerza política, sino que también era necesario debido a los cambios que estaban ocurriendo en el plano social.

Economía y sociedad

En los inicios del siglo XXI el país ha experimentado un crecimiento económico destacable, no solo por el ritmo de crecimiento, históricamente alto, sino también por su persistencia en el tiempo. Ambos factores (ritmo y persistencia) indicarían que este resultado no se explica solamente por factores coyunturales o cíclicos, sino que también existieron cambios estructurales en la economía uruguaya que se asocian a un cambio en la tendencia de crecimiento económico (CINVE, 2013).

Un mayor ritmo de acumulación de capital físico y humano ha impulsado el fuerte crecimiento económico de la última década. El stock de capital físico en Uruguay ha crecido en forma constante desde 2004, en particular estimulado por el fuerte aumento de la inversión en maquinaria y equipos. En cuanto al capital humano, su crecimiento en la última década se derivó fundamentalmente de un mayor nivel de ocupación, si bien también de un moderado aumento de la calificación entre los ocupados (Domínguez, Rego y Regueira, 2013). La contribución de la productividad total de los factores —que refleja la eficiencia del uso de los factores productivos y está fuertemente ligada al cambio tecnológico y la innovación— fue menor a la del capital físico y humano, pero con una participación creciente en la explicación del crecimiento económico de los últimos años (Domínguez y otros, 2014).

Cabe destacar que la contribución al crecimiento económico del capital humano, derivada de un mayor nivel de ocupación, enfrenta las restricciones del crecimiento demográfico. Por lo tanto, el mantenimiento del crecimiento económico observado en los últimos años depende en buena medida del aumento del nivel educativo de la población, así como también de la formación en el ámbito laboral.

En este contexto Uruguay presenta algunas características demográficas que deben ser consideradas al momento de comprender algunos procesos analizados en el período. En primer término, el país presenta una muy baja tasa de crecimiento demográfico en los últimos 50 años. En el casi medio siglo comprendido entre los censos de 1963 y 2011 la población residente aumentó en 690.804 personas, pasando aproximadamente de 2.600.000 a 3.300.000, lo cual representa que en cinco décadas el país creció a una tasa acumulativa anual de apenas 0,5% frente a una tasa del 1,7% entre 1908 y 1963.

Cuadro 1.1 Evolución del volumen y distribución de población, por áreas y tramos de edad según años (1). 1963, 1975, 1985, 1996, 2004 y 2011

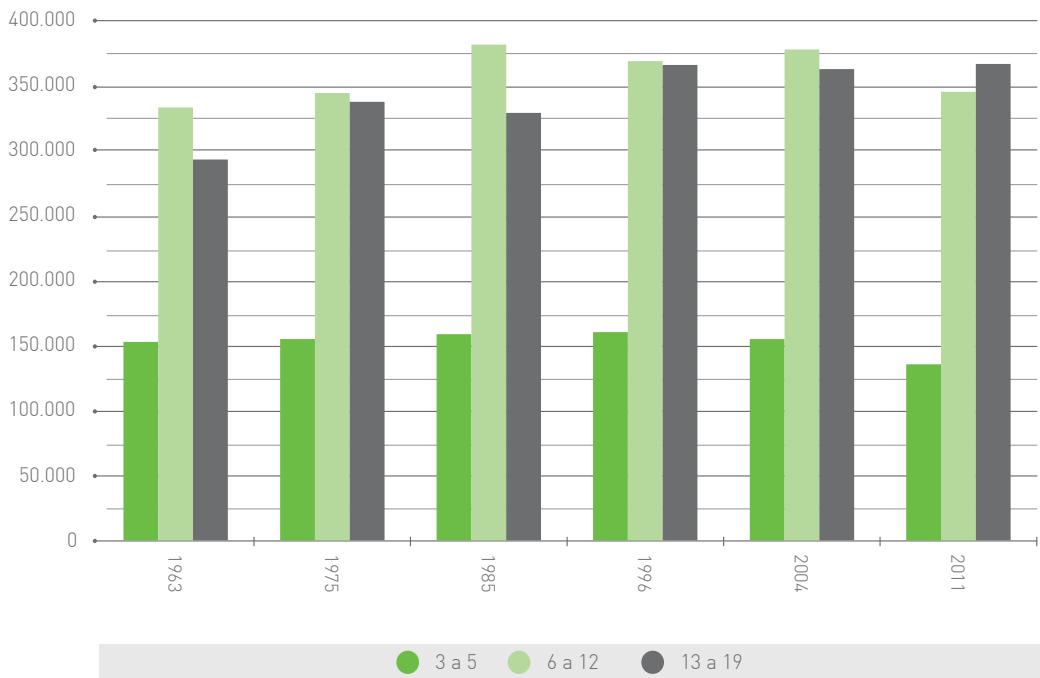
Censo	Total de población	Áreas				Tramos de edad	
		Urbana	Rural	Montevideo	Interior	0 a 17	18 y más
1963	2.595.510	81,0	19,0	46,0	54,0	33,0	67,0
1975	2.788.429	83,0	17,0	44,0	56,0	32,0	68,0
1985	2.955.241	87,0	13,0	44,0	56,0	32,0	68,0
1996	3.235.549	92,0	8,0	43,0	58,0	29,0	71,0
2004	3.241.003	92,0	8,0	41,0	59,0	29,0	71,0
2011	3.286.314	95,0	5,0	40,0	60,0	27,0	73,0

Fuente: Varela (2008) e INE (2005 y 2012).

(1) Los años corresponden a la realización de los últimos Censos de Población en Uruguay.

Un segundo aspecto refiere al alto grado de urbanización de la sociedad uruguaya, que ya era muy elevado en 1963 (80%) y continuó profundizándose censo tras censo hasta llegar al valor máximo de 95% en 2011. En tercer lugar, el país presenta una alta concentración demográfica en su capital, el departamento más pequeño del país, aunque también se observa que ha ido disminuyendo durante el último medio siglo.

Gráfico 1.6 Evolución del volumen de población menor de 20 años, por tramos de edad, según años. 1963, 1975, 1985, 1996, 2004 y 2011



Fuente: Información proporcionada por la FCS – UdelarR - Programa de Población, a partir de los Censos de Población.

Finalmente, en el último medio siglo la sociedad uruguaya no solo se ha ido aproximando a una situación de casi estancamiento en su ritmo de crecimiento, sino que además se ha ido envejeciendo. La población de 65 años y más casi duplicó su participación porcentual en el total, pasando del 7,6% en 1963 al 14,1% en 2011. Por el contrario, ha disminuido el peso de la población menor de 18 años, que pasó del 33% en 1963 al 27% en 2011. Este es el resultado de dos fenómenos que se han producido simultáneamente a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI. Por un lado, la sociedad uruguaya experimentó una fuerte caída de la tasa de natalidad. Por el otro, la expectativa de vida creció notablemente. Como consecuencia, aumentó el número de personas con edades superiores, mientras que los menores de edad se incorporan a la sociedad en cantidades cada vez más pequeñas. Este segundo factor es el que, junto con los saldos migratorios negativos verificados durante las últimas cinco décadas, explica el entorpecimiento del ritmo de crecimiento demográfico.

El entorpecimiento del crecimiento demográfico tiene consecuencias importantes sobre el Estado y las políticas públicas. En particular, se ha señalado que incrementa la presión sobre el sistema previsional. Sin embargo, desde la perspectiva del sistema educativo puede ser visto como una oportunidad en la medida que el lento crecimiento de la matrícula no demanda del sistema educativo respuestas urgentes en términos de formación de docentes y de inversión en infraestructura.

Luego de varias oscilaciones, un marcado descenso hasta 1994 y un incremento muy fuerte hasta desembocar en la crisis del 2002, recién a partir de 2006 se reduce la pobreza de los menores de edad hasta ubicarse en 2013 en el 20%. Aunque son los valores más bajos verificados desde mediados de los ochenta, todavía uno de cada cinco niños y adolescentes en Uruguay integra hogares pobres. Los cambios en los niveles globales de pobreza contrastan, por tanto, con la persistencia de este sesgo, que afecta muy especialmente a la educación. Una parte muy importante de los niños que asisten a los niveles inicial, primario y medio provienen de hogares que sufren o han sufrido privaciones básicas que los colocan en una situación por debajo de la requerida para el desarrollo físico e intelectual que la educación debe promover. Si bien los esfuerzos realizados por el país han logrado bajar considerablemente el porcentaje de población en condiciones de pobreza, hay aspectos que requieren tiempo para que se reviertan. El hecho de pertenecer a hogares que han vivido por generaciones en asentamientos o en viviendas precarias, sin condiciones mínimas para un correcto desarrollo físico e intelectual, requiere de un diseño de acciones de mediano y largo plazo que permitan que las nuevas generaciones logren integrarse socialmente. Los procesos vinculados a la fuerte segregación residencial que ha vivido el país dan cuenta de las dificultades estructurales a las que se hace referencia: ausencia de espacios comunes de socialización y de pautas de convivencia comunes que respeten la diversidad de perspectivas son algunos de los aspectos que únicamente con políticas de largo plazo pueden revertirse.

En consecuencia, las dificultades para que el sistema educativo contribuya a impulsar el desarrollo de las capacidades intelectuales con las que los individuos se puedan desempeñar activamente requieren de esfuerzos cada vez mayores, pero no son exclusivas del ámbito educativo.

Proceso político

Tabaré Vázquez (2005-2010) llegó a la presidencia con una amplia agenda de innovaciones entre las que se destacaban la reforma tributaria, la creación de un Sistema Nacional de Salud y la reingeniería del Sistema Nacional de Innovación (instalación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación). Además, buscando enfatizar la centralidad que habrían de tener durante su mandato las políticas de combate a la pobreza y de promoción de la igualdad de oportunidades, creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que tuvo como principal cometido diseñar e implementar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), sustituido en 2008 por el Plan de Equidad.

En materia educativa el nuevo gobierno tuvo diversas iniciativas. Su primer gran objetivo fue reformar el marco legal. Mientras Luis Yarzábal era el presidente del CODICEN se convocó a una Comisión Coordinadora del Debate Educativo (CODE). La CODE debía promover la más amplia discusión sobre los contenidos de la nueva ley, sistematizar los planteos y organizar un Congreso Educativo con la finalidad de cotejar y debatir los diferentes puntos de vista. Las resoluciones de este evento servirían, a su vez, de insumo para la redacción de la nueva ley.

Al cabo de este proceso, en el medio de una intensa controversia acerca de si las decisiones del Congreso Educativo debían o no ser consideradas un mandato imperativo, el Parlamento aprobó en 2008 la Ley General de Educación (18.437), que sustituyó tanto la Ley 15.739 de 1985 como la Ley 16.115 de 1990. La nueva ley, que instaura la concepción de la educación como derecho, contiene otras innovaciones nada triviales. Entre ellas, cabe destacar la creación de los consejos de participación de los centros educativos, la promoción de la educación no formal y de la educación de jóvenes y adultos y la creación del INEEd. La nueva ley, de todos modos, no terminó de conformar ni a los sindicatos de la enseñanza ni a los partidos de oposición, e incluso dentro del partido de gobierno generó algunas resistencias.

Al formularse la nueva ley de educación el Frente Amplio tomó distancia del punto de vista predominante en el Congreso de la Educación¹¹ en un punto fundamental. Luego de haber sostenido durante décadas una postura favorable a la más completa autonomía de la enseñanza (y, por ende, radicalmente contraria a la doctrina según la cual la enseñanza tiene que ser gobernada políticamente por los representantes del Poder Ejecutivo), terminó votando un proyecto de ley que combina el viejo principio de la autonomía con el de la dirección política, similar al proyecto de la ley de emergencia, pero con la incorporación de los docentes en los consejos. Una solución de transacción entre quienes se oponían y quienes querían que todo el gobierno quedara en manos de los docentes. Si bien no se lograron acuerdos interpartidarios para la sanción de la ley, esta constituye un avance en materia de legislación educativa: una ley de educación actualizada, que instaura la concepción de la educación como derecho.

La elaboración de la nueva ley de educación fue un tema central de este gobierno. Sin embargo, hubo otras innovaciones. Como se destaca en este informe, se registró un incremento significativo del presupuesto orientado a la educación que se vio reflejado en un importante aumento salarial de los docentes. Por otro lado, el gobierno llevó adelante la implantación del Plan Ceibal. Este proyecto logró un fuerte impacto en la opinión pública tanto nacional como internacional y en la inclusión digital de niños y familias de sectores populares. De todos modos, también hubo dudas y resistencias, especialmente en algunos sectores del magisterio. Para acelerar la implementación del proyecto, el gobierno acudió al by-pass usado por otras administraciones: en lugar de tramitarlo por medio de las estructuras burocráticas existentes en la ANEP, se conformó una institucionalidad ad-hoc dirigida desde la Presidencia de la República. Finalmente, hay que destacar que comenzó un proceso de creación de ofertas educativas de carácter interinstitucional, articulando esfuerzos y acciones de diversos organismos públicos (Banco de Previsión Social, MIDES, intendencias)¹² y de la sociedad civil.¹³

Durante la presidencia de José Mujica (2010-2015), con José Seoane como presidente del CODICEN en primera instancia (2010-2012) y luego con Wilson Netto (a partir de 2012), el tema educativo mantuvo la centralidad del período anterior. En este caso, el principal responsable de la instalación del asunto en la agenda pública fue el presidente electo, que propuso la creación de una comisión de educación compuesta por representantes de los cuatro partidos con representación parlamentaria. Esta comisión alcanzó algunos acuerdos significativos en mayo de 2010.

¹¹ Creado por el artículo 44 de la ley 18.437, el Congreso propició la participación de grupos locales y generó un espacio para el debate sobre la educación en la sociedad.

¹² Entre otras acciones, se incorporó la educación física a todas las escuelas públicas del país.

¹³ Mediante algunas organizaciones no gubernamentales se realizaron esfuerzos por articular experiencias de educación no formal con el sistema educativo.

El documento elaborado por aquella comisión se estructuró en torno a un conjunto de líneas transversales de innegable trascendencia: la fuerte preocupación por corregir las inequidades existentes, la importancia de mejorar la infraestructura, la necesidad de profesionalizar el plantel docente en todos los niveles de la enseñanza, mejorar rápidamente los sistemas de evaluación educativa, incrementar la calidad de la gestión de los centros educativos y avanzar en la descentralización. El acuerdo dejó de manifiesto hasta qué punto existen zonas de convergencia en las visiones de los partidos sobre los problemas y sus posibles soluciones. Sin embargo, no llegó a plasmarse o lo hizo muy parcialmente, y tampoco logró incorporar a los sindicatos de la educación. Esto, a su vez, muestra hasta qué punto la gobernanza del sistema educativo (dispersión del poder en diversas instituciones y actores con visiones e intereses distintos) y las reglas y estructuras de gestión de la enseñanza pueden enlentecer la adopción e implementación de innovaciones.

En particular, a lo largo de todos estos años, en el contexto de la irrupción de una fuerte demanda de cambios instalada tanto en los partidos como en la opinión pública, el problema de la autonomía se ha convertido en central. Desde el sistema político se ha reclamado, en momentos distintos y por partidos diferentes, poder gobernar la enseñanza.¹⁴ Desde los actores educativos, sobre la base de la tradición de la autonomía, se ha insistido en que nadie puede saber mejor que ellos cuáles son los problemas existentes en la educación.

Consideraciones finales

A lo largo de este primer capítulo se ha realizado una rápida —e inevitablemente incompleta— revisión del recorrido político, económico, social y educativo realizado por el país desde mediados del siglo pasado. Esta primera aproximación permite identificar algunos rasgos relevantes de la situación.

En el plano de la política educativa es posible observar la progresiva implementación de una serie de iniciativas propuestas en el Plan de desarrollo educativo de la CIDE (como la expansión de la educación inicial y las escuelas de tiempo completo); cuestiones vitales que no terminan de ser resueltas (como el sentido y organización de la educación media); y temas nuevos (como el Plan CEIBAL y las políticas de inclusión social y educativa).

Otras dos cuestiones políticas han sido características constantes de la educación uruguaya en este medio siglo. Por un lado, el acuerdo en torno al rol principal del Estado en la educación y la apuesta a la educación pública. Por otro, las dificultades y desacuerdos en torno a la gobernanza del sistema educativo y la distribución de responsabilidades en la construcción y conducción de las políticas educativas.

En el plano social dos aspectos son especialmente relevantes. La pobreza, que se trasladó del campo a las periferias urbanas, alcanzó cifras superiores al 60% entre los menores de 12 años al final de la dictadura militar, y superiores al 50% en el año 2004 (en ambos casos, luego de fuertes crisis económicas). Si bien se redujo notoriamente en la última década, continúa afectando a un 20% de los niños y adolescentes, es decir, de los estudiantes. Es importante, además, notar que la reducción de la pobreza refleja principalmente un cambio en los ingresos de los hogares, pero que hay condiciones de vida asociadas a ella —vivienda, hábitos, acumulación cultural— cuya reversión requiere más tiempo. Este es un problema central para la democratización de la educación, tanto en términos de finalización de ciclos como de acceso a saberes y habilidades socialmente relevantes, cuya solución no depende exclusivamente del sistema educativo.

¹⁴ En este período, y por primera vez en la historia de la educación, el sistema político sustituyó las autoridades del CODICEN y del Consejo de Secundaria en más de una ocasión.

Un segundo aspecto social particularmente relevante es el relativo a los cambios en la composición de edades de la población uruguaya. La progresiva disminución de la cantidad de niños y adolescentes, más allá de que no sea deseable, implica una disminución de la presión derivada del incremento constante de las matrículas. Este hecho, conocido como “bono demográfico”, coloca al sistema educativo en una oportunidad histórica para reestructurarse antes de que la natalidad retome una tendencia ascendente. Ello requiere de decisiones complejas y apropiadas para la inversión inteligente del margen de recursos que esta situación genera.

En el plano económico se destaca el crecimiento sostenido del país en la última década, así como la transformación productiva y la creciente incorporación de tecnología. Este crecimiento económico ha sido acompañado por la voluntad política de incrementar los recursos destinados a la educación y de mejorar las remuneraciones en el sector. Paralelamente, implica nuevos desafíos para el sistema educativo, tanto en términos de la apropiación de saberes y habilidades por parte de los estudiantes, como de la redefinición del vínculo entre educación y trabajo.

Estos temas serán ampliados y profundizados en distintos capítulos a lo largo de este informe. A la luz de ellos, en el capítulo final se realizará un balance de la evolución educativa del país en las últimas décadas y de los principales desafíos que tiene por delante.

