

## CAPÍTULO II

### **1. LOS CAMBIOS EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA. UN PANORAMA DE LA EDUCACIÓN**

El fin del siglo XX mostró cambios importantes en el destino de los capitales originarios de los países desarrollados. La gran concentración de los mismos en los centros económicos no encontró colocación suficientemente rentable en sus propias naciones y/o bloques económicos. Serían los países periféricos quienes descomprimirían esta situación. Mas el comportamiento fue distinto para el destino de las diversas formas de flujo de capital, aun entre países del mal llamado mundo “en desarrollo”. La década del 90 fue, al igual que la del 70, de globalización financiera para América Latina, lo cual repercutió en todas sus estructuras económicas y sociales.

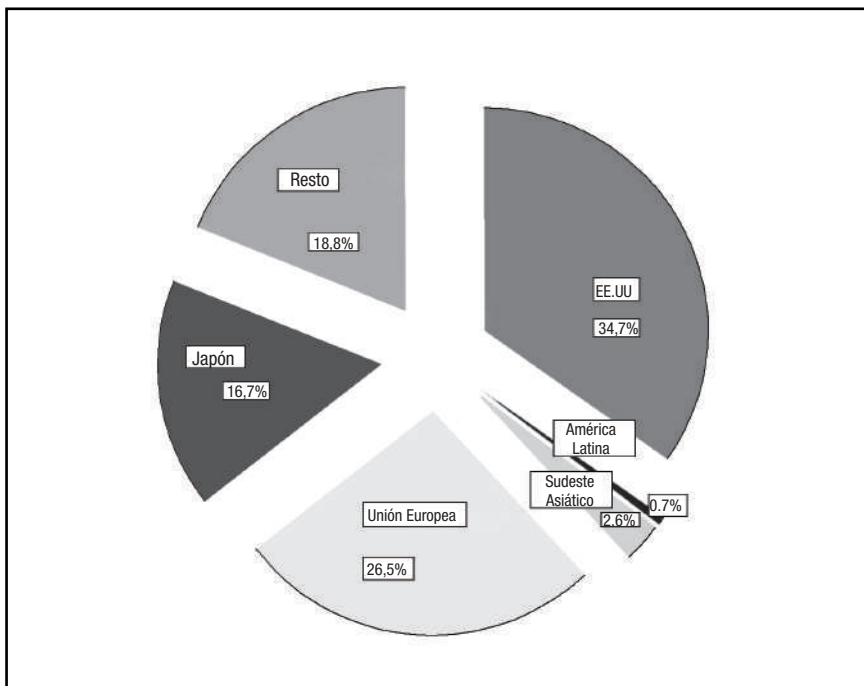
Así, en el período 1970-1974 la inversión directa se dirigía en un 78,4% hacia los países desarrollados. Hacia 1995-1999 la situación poco había cambiado estructuralmente, pues tal tipo de inversión se dirigía entonces sólo en un 3,2% menos hacia dichos países. Si bien las políticas privatizadoras en América Latina acrecentaron en términos absolutos la afluencia de inversión directa, no aumentaron su participación relativa en el total mundial.

La inversión en cartera (financiera fundamentalmente), luego de incrementarse en los años ‘70, disminuyó hacia los ‘80 para los países subdesarro-

llados, fenómeno condicionado por la crisis de la deuda, período conocido como “la década perdida” en América Latina. Para 1995-1999 la situación se revierte; es el último proceso de globalización financiera del siglo XX, con la conocida afluencia de ese tipo de capital hacia la región. La llegada de capitales de cartera hacia América Latina (fundamentalmente títulos públicos y depósitos bancarios) crece en un 116% entre 1981-1985 y 1995-1999, aumentando su participación como captadora de tales flujos en el mundo. Al mismo tiempo, el Sudeste asiático mantuvo constante la recepción de inversiones de cartera, acrecentando las directas (ver Gráficos 1 y 2).

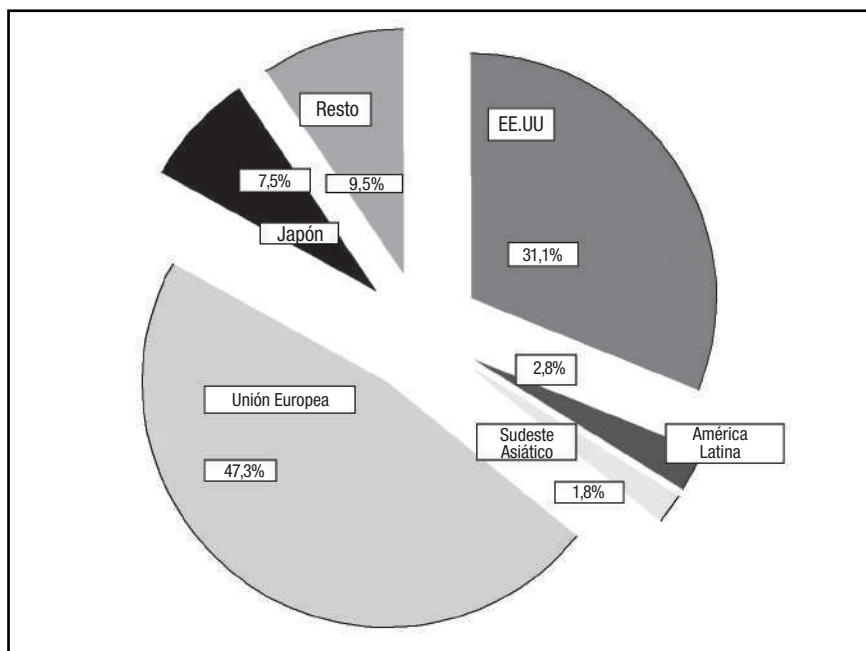
GRÁFICO N° 1

*INVERSIÓN DE CARTERA DEL EXTERIOR EN EL PAÍS/REGIÓN CONSIDERADO (PASIVO)  
ESTRUCTURA (1981-1985)*



Fuente: *Balance of Payments Statistics*, FMI.

GRÁFICO Nº 2  
 INVERSIÓN DE CARTERA DEL EXTERIOR EN EL PAÍS/REGIÓN  
 CONSIDERADO (PASIVO)  
 % SOBRE EL TOTAL (1995-1999)



Fuente: *Balance of Payments Statistics*, FMI.

El dinamismo interno que se muestra, característico de las últimas décadas del siglo XX, es esencialmente propio del capital. El capital se reveló desde sus propios inicios como un modo de producción internacional con todas las implicaciones del caso. El desarrollo interno del capitalismo trae de la mano su desarrollo externo cuando el primer marco se le hace estrecho. El desarrollo continuo de la competencia del mercado interno trae aparejado el desarrollo del mercado externo y la producción.

Y esta misma ampliación de los mercados implica su opuesto, la limitación a seguir ampliándolos. Tal contradicción viene dada por el límite físico o geográfico de los mismos, pero fundamentalmente por el límite impuesto al intercambio y al consumo en las relaciones de producción y distribución referidas. La propia expansión de la producción y apropiación de la riqueza es al mismo tiempo la expansión de su contrario, la pobreza,

que estrecha las posibilidades de consumo, por tanto del intercambio y, lógicamente, de la producción misma. Ello resulta ser un elemento general clave a tener presente para la comprensión del reciente proceso de “globalización” que reforzó las desigualdades estructurales y provocó, entre otros factores, el advenimiento de las crisis actuales en la región. En tal marco, los circuitos financieros, altamente especulativos, y su freno ante las limitantes de la producción y el consumo real, reforzaron las fases críticas al interior de cada nación, región o el mundo en general.

El capital engendra y universaliza su proceso de disociación con el trabajo; Es típico de la reproducción ampliada del capital a escala internacional. Con ello, implica el desarrollo de sus contradicciones en todos los ámbitos de la vida socioeconómica, y, a su vez, los ciclos de las crisis.

Estas crisis sucesivas y necesarias para el capital se traducen en el aumento de su concentración y centralización. Es la dialéctica de acumulación de riqueza y destrucción de la misma, en tanto que para acumular más se destruye parte de la ya existente, no siendo un proceso estrechamente económico de aumento o disminución contable de valores, en uno u otro polo, sino un proceso socioeconómico donde poseer implica desposeer. Asentamiento y desarrollo de una estructura social.

Se trata entonces de las transnacionales situadas en los centros de poder y en expansión. Y este largo proceso que nace de la esencia misma del capital es lo que, en las décadas del ‘70 y el ‘90, se configuró como “globalización” y que preferimos llamar “transnacionalización”, sintetizando así la expansión de propiedad y apropiación que en las diversas esferas de la vida económica se dio en las últimas décadas del siglo pasado. Décadas en las que se experimentó un cambio de formas, se avanzó, incluyendo en ello el cambio impuesto a la tecnología en esa carrera infernal de competencia capitalista, y a toda la superestructura ideológica y de poder político y social en general.

La globalización es por tanto quiebre, ruptura, es globalización de las propias contradicciones del sistema. No cambian las características esenciales en que se estructura la economía mundial, sino que, por el contrario, se refuerzan tales desigualdades. Desigualdades que se fortalecen al interior de cada país, de cada región, de cada bloque y en sus relaciones externas. La “globalización”, ese término de moda, es un mundo, son dos mundos. Es imperialismo de hoy, es transnacionalización como más exactamente podría llamársele. Pero es también ideología.

Así es como “se nos pretende inculcar que el conjunto del planeta manifiesta una creciente uniformidad [que implica] la aceptación de dicha reali-

dad y sus consecuencias generales como incambiables”<sup>6</sup>. Se nos presenta la idea de un poder tecnológico que avanza sin pausas, en una aparente objetividad omnipresente, que parece no pertenecer a nadie ni responder a intereses concretos, y esto tan divulgado incluso en los grandes medios académicos es pura ideología. Mas tal idea suele encontrarse en las exposiciones de motivo y demás publicaciones nacionales, regionales (CEPAL) y mundiales que dan sustento teórico a las reformas educativas de los ‘90.

El mundo ha cambiado y nos ha cambiado; como tal, puede continuar transformándose. La globalización, vista como “el fin de la historia”, ese supuesto irreal que justifica de manera subyacente los actuales planes educativos, cae por su propio peso. En el marco mundial del proceso de transnacionalización de las economías aquí expuesto es donde se desarrollan las reformas educativas actuales, adaptando los sistemas de enseñanza a los cambios estructurales económicos en América Latina.

Los gastos públicos en educación, como porcentaje del PBI, son reflejo del esfuerzo productivo dedicado a ese sector. En tal sentido, las diferencias también se acrecentaron en el mundo. Mientras que la participación en el PBI del gasto público en educación en Suecia, por ejemplo, creció entre 1985 y 1997 en un 1% acumulativo anual, en el promedio de los cuatro países latinoamericanos aquí especificados lo hizo sólo en un 0,4% para igual período. El siguiente cuadro detalla tal indicador en años seleccionados.

CUADRO N° 1  
*GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PBI*

| <b>Países/Años</b>   | <b>1985</b> | <b>1990</b> | <b>1995-1997</b> |
|----------------------|-------------|-------------|------------------|
| Argentina            | 3,7*        | 3,4         | 3,5              |
| Brasil               | 3,8         | s/n         | 5,1              |
| Chile                | 4,4         | 2,7         | 3,6              |
| Uruguay              | 2,8         | 3,1         | 3,3              |
| Canadá               | 6,6         | 7,0         | 6,9              |
| Suecia               | 7,7         | 8,0         | 8,3              |
| <b>Mundo (media)</b> | <b>4,9</b>  | <b>4,9</b>  | <b>4,8</b>       |

\* Nota: Calculado en base a tasa de crecimiento.

Fuente: Informes sobre Desarrollo Humano 1999, 2000, 2002.

---

6 Quartino, J. 2000 *Apertura, integración y transnacionalización* (Montevideo: Valgraf).

## **2. AMÉRICA LATINA: CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CRISIS. LOS GASTOS EDUCATIVOS Y LAS REFORMAS DE LOS '90**

### **CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CRISIS**

De acuerdo con lo expuesto en el punto anterior, América Latina fue progresiva y aceleradamente integrada al mundo globalizado a través de una nueva corriente de flujos financieros cuyos efectos fueron internalizados por la adopción unilateral de los modelos de apertura y desregulación económica. Dichos modelos se financiarían con la afluencia de capital internacional.

La conocida crisis de la deuda en la década del '80 preparó el terreno. Las condiciones de su refinanciación iniciaron los cambios estructurales necesarios para la nueva llegada de capitales en la década del '90. Entonces, el capital financiero fue el eje común del modelo de subdesarrollo latinoamericano, cerrando así el diabólico circuito desarrollo-subdesarrollo.

Este tipo de modelo característico de épocas de globalización financiera, como lo fue también en la década del '70, se comportaría de manera similar que en aquella ocasión, pero con el agravante de la desestructuración económica y social acumulada hacia fines de los '90. La liberalización económica golpeó duramente el débil aparato productivo de la región, en una década de crecimiento con una distribución de sus resultados altamente concentrados y centralizados. Es entonces América Latina el continente con mayores niveles de desigualdad relativos a la distribución de sus ingresos<sup>7</sup>. Ello incluyó los procesos de privatizaciones, desregulación y flexibilización laboral vividos en estos años.

Las consecuencias de este tipo de desarrollo se materializaron en los siguientes fenómenos:

- desindustrialización y desempleo;
- financiamiento externo del consumo importado que provocó la reversión del otrora proceso de industrialización sustitutiva;
- financiamiento externo de las actividades productoras de servicios y de la construcción de su infraestructura, la mayoría en beneficio de las transnacionales que compraron barato en las privatizaciones de las empresas públicas. Para ello se impulsaría el consumo interno y anárquico de esos servicios;

---

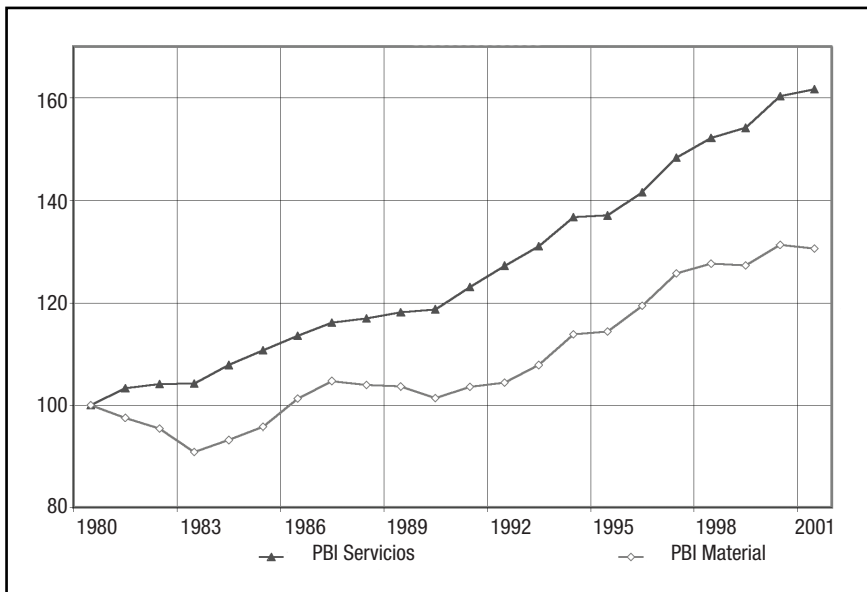
7 Ver Thorp, R. 1998 *Progreso, pobreza y exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el siglo XX* (BID).

- financiamiento externo del déficit público provocado por la incapacidad fiscal de gravar a los sectores más pudientes, la reforma de la seguridad social (o su privatización) y el aumento del gasto público en seguridad y planes asistenciales. A esto se le agregó el alto costo de la histórica corrupción que suele incrementarse en períodos de liberalización.

De alguna manera había que financiar a estados que desarticulaban políticas arancelarias e impositivas características de los anteriores modelos industrializadores. No bastaba con los impuestos a la pobreza a través de las cargas a retribuciones personales (salarios) o impuestos indirectos al consumo, tampoco con el estancamiento o disminución relativa de parte de los gastos sociales o salario indirecto (dentro de ellos, los destinados a la educación) y de inversiones públicas, variables indiscutibles de cualquier intento de desarrollo sustentable. Se sucede entonces nuevamente un proceso de endeudamiento público.

Los años 90 fueron, por lo tanto, una etapa de crecimiento para la gran mayoría de los países latinoamericanos, impulsado en primera instancia por las exportaciones regionales revitalizadas con las últimas experiencias “integracionistas” surgidas al amparo del proyecto estratégico de EE.UU. (el IPA de Bush y el ALCA de Clinton). El segundo elemento que justifica tal crecimiento sería la expansión de los sectores productores de servicios ya mencionada, en detrimento de la producción material sustituida por las importaciones. Como se observa a continuación (Gráfico N° 3), la expansión de este modelo tuvo sus orígenes a fines de la década del ‘80, afianzándose en los ‘90.

GRÁFICO N° 3  
*AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1980-2001*  
*PBI MATERIAL Y DE SERVICIOS (ÍNDICES 1980=100)*



Fuente: CEPAL.

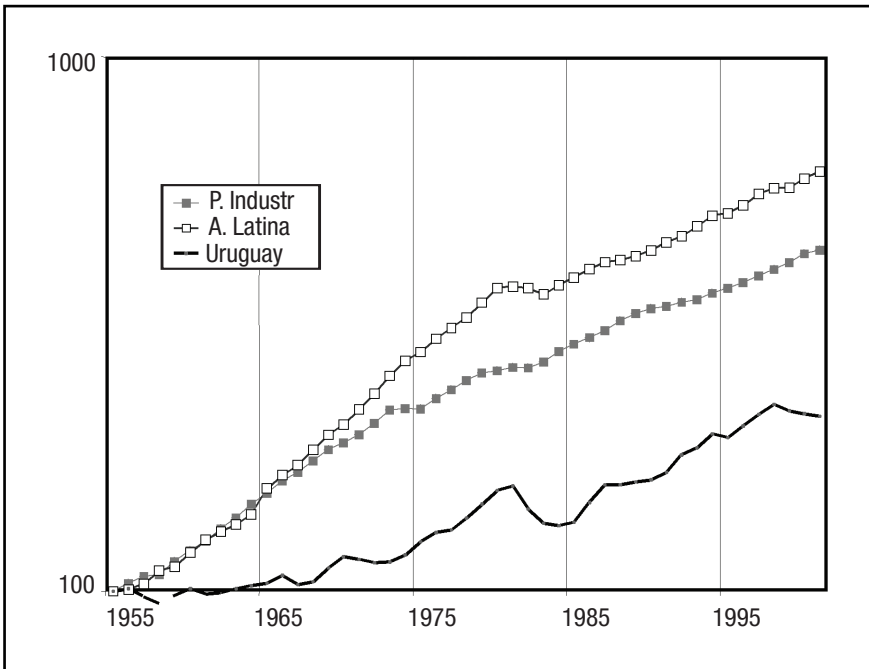
Al interior del sector servicios las actividades determinantes del gran crecimiento fueron las que la CEPAL denomina como “servicios esenciales”: transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua. En cambio, los servicios proporcionados por el sector gobierno y comunales (educación, salud, seguridad social, defensa, vivienda, etc.) no mostraron un dinamismo importante, fenómeno lógico en la medida que dependían de un presupuesto público jaqueado por el endeudamiento externo y la apertura en general.

Pero todo ello tiene un límite en sí mismo: la crisis. La forma de funcionamiento del modelo así lo determinó, pues ninguna región del mundo ha podido vivir de prestado por lapsos importantes de tiempo sin apostar al desarrollo de sus capacidades internas de generación de valores. Afirmación que se sostiene aun considerando los relativos ritmos de crecimiento que mostró América Latina en la última década del siglo XX, liderada por Brasil, México y, en determinadas coyunturas, Argentina.

Pero el caso particular de Uruguay, lejos de único, se muestra común en la región. Habiendo acompañado los ritmos de crecimiento mundiales en la primera mitad del siglo, para la segunda mitad dicho crecimiento se estanca, mostrándose más lento luego en la década del '90, abriéndose cada vez más la brecha divergente con el Primer Mundo. En una visión de largo plazo, el crecimiento de los '90 no parece tan espectacular como oficialmente es propagandeado (Gráfico N° 4).

GRÁFICO N° 4

*AMÉRICA LATINA, URUGUAY Y EL MUNDO: EVOLUCIÓN DEL PBI 1955-2000*  
(ÍNDICES 1955=100 ESCALA SEMILOGARÍTMICA)



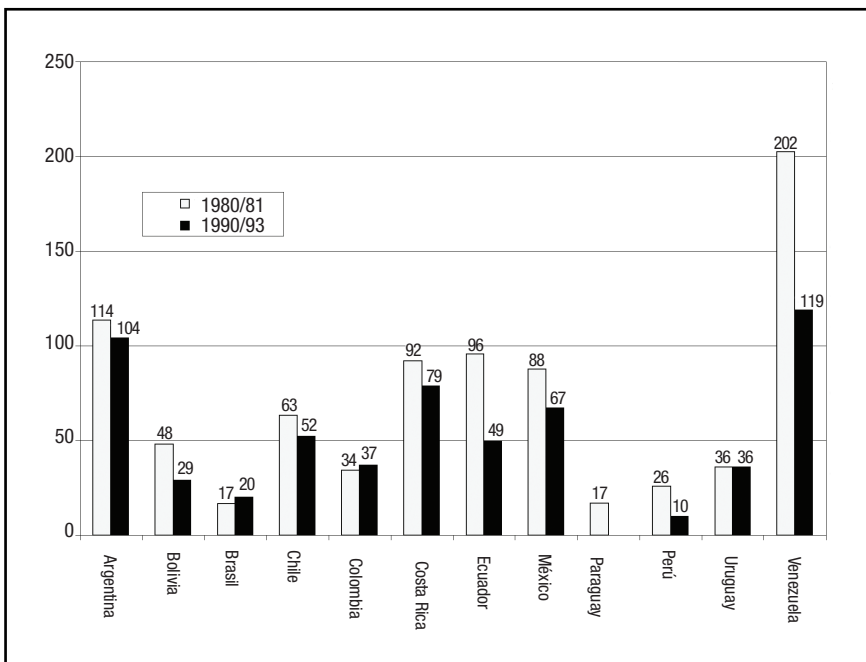
Fuente: FMI.

Repetimos: el modelo tiene límite y éste es la crisis. En América Latina, ¿por dónde iba a comenzar? Por los países donde había más recursos para explotar y mercados internos mayores para realizar las ganancias, o sea México, luego Brasil, Argentina... y cada vez se generaliza más, deteniéndose momentáneamente aquí y reapareciendo allá.

## LOS GASTOS EN EDUCACIÓN Y LAS REFORMAS DE LOS '90

En tal contexto, el gasto público en educación evolucionó en el mejor de los casos de forma procíclica. Desde 1980 hasta el inicio de los '90 (Gráfico N° 5), con las excepciones de Brasil y Colombia, el gasto en educación per cápita descendió de forma importante. En cambio, desde 1994 y hasta 1999 creció de manera absoluta (Gráfico N° 6)<sup>8</sup>, ahora con las excepciones de Brasil, Honduras y Venezuela.

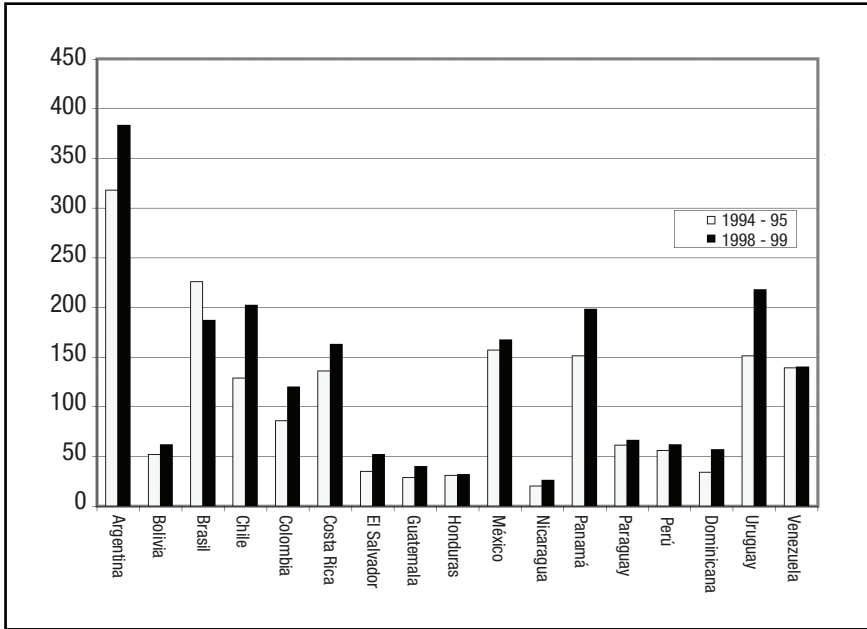
GRÁFICO N° 5  
AMÉRICA LATINA: GASTO EN EDUCACIÓN PER CÁPITA  
1980-1993 (DÓLARES DE 1985)



Fuente: *Panorama Social de América Latina*, CEPAL.

<sup>8</sup> Para el caso particular de los gastos en educación, no es posible estimar indicadores globales para América Latina; por ello se presenta la información por países. Además, las distintas bases de contabilización determinaron el corte en 1994.

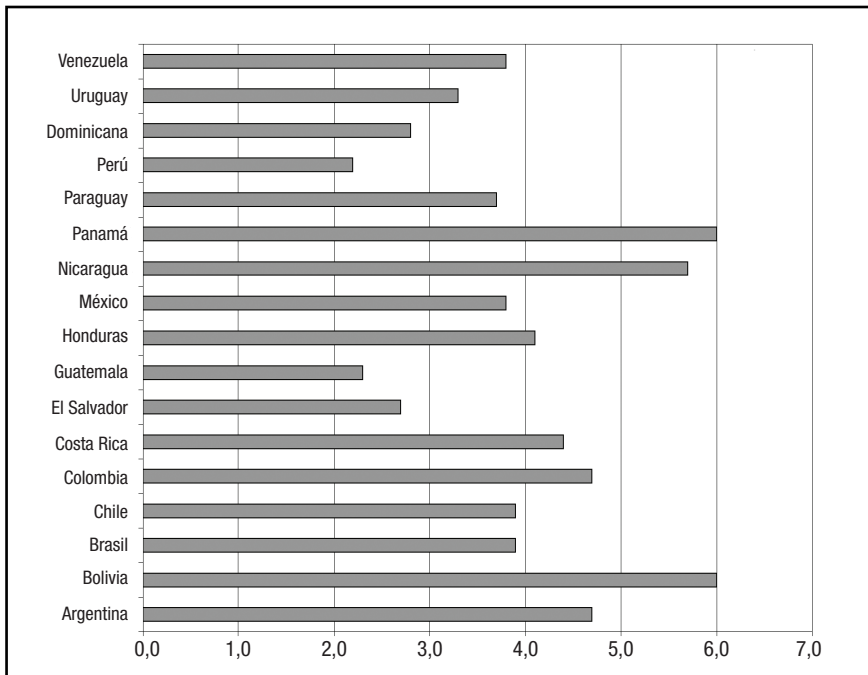
GRÁFICO N° 6  
 AMÉRICA LATINA: GASTO EN EDUCACIÓN PER CÁPITA  
 1980-1993 (DÓLARES DE 1985)



Fuente: *Panorama Social 2001-2002*, CEPAL.

Mas el peso del gasto público en educación, como porcentaje del gasto público total y del PBI, se comportó de manera distinta en los países latinoamericanos. Uruguay muestra uno de los peores comportamientos en la segunda mitad de los '90, algo similar a Brasil en torno al peso relativo en el gasto total, pero inferior en comparación con el PBI. Chile y Argentina presentaron un comportamiento similar a la media (Gráficos N° 7 y 8).

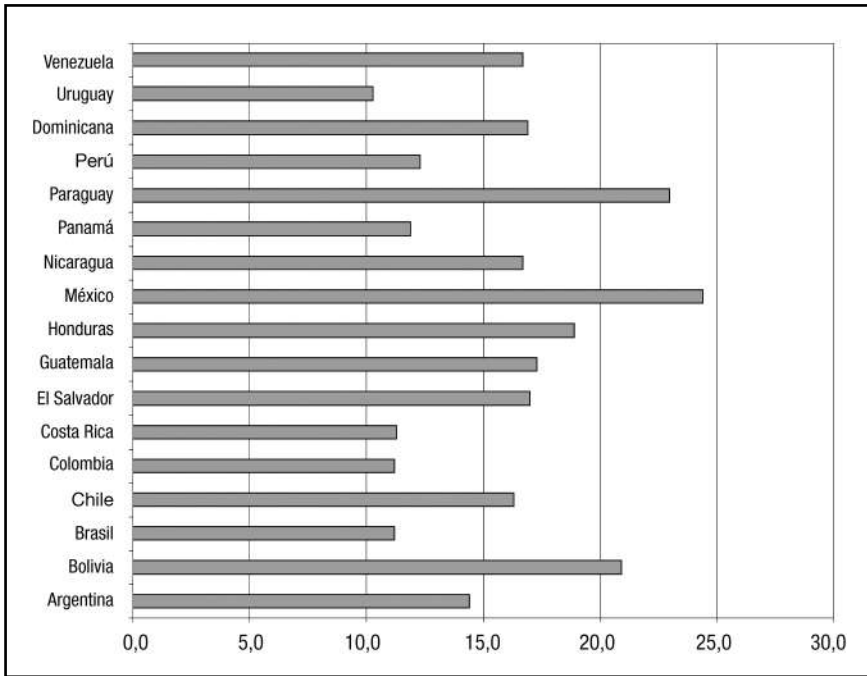
GRÁFICO N° 7  
*AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN 1994-1999.*  
(PORCENTAJE EN EL PBI)



Fuente: *Panorama Social 2001-2002*, CEPAL.

## GRÁFICO N° 8

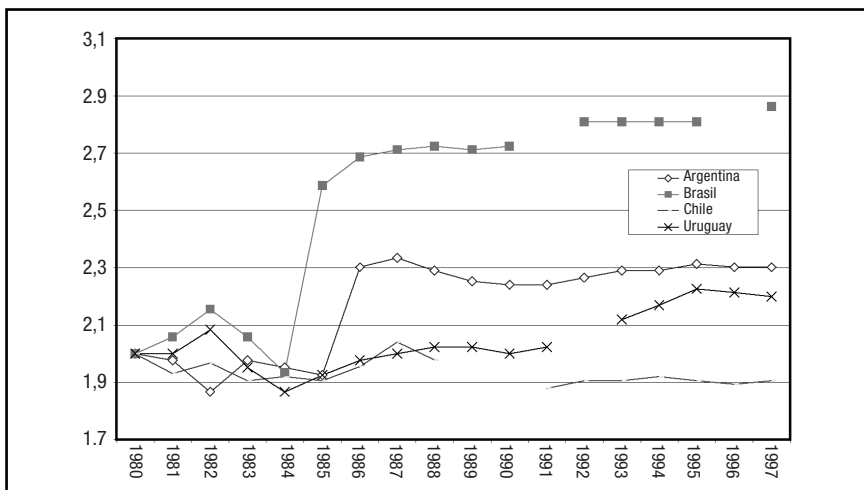
*AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN 1994-1999*  
*(PORCENTAJE EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL)*



Fuente: *Panorama Social 2001-2002*, CEPAL.

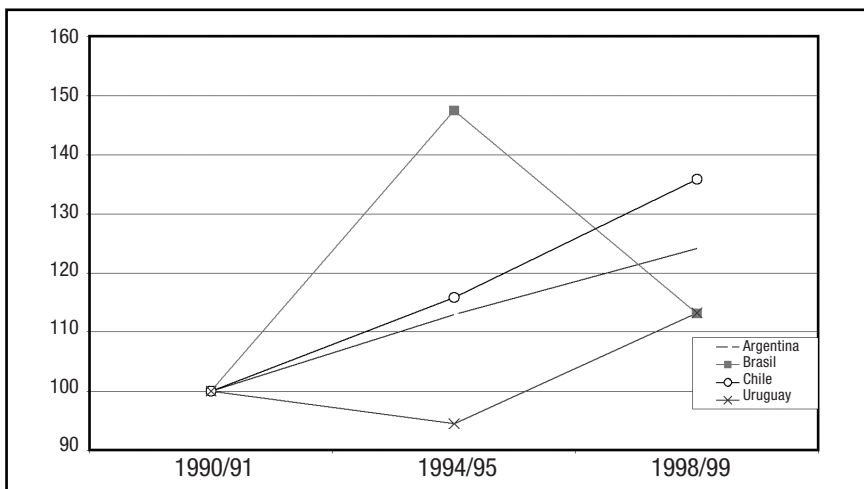
Si se observa el comportamiento del gasto público en educación como porcentaje del PBI (Gráfico N° 9) para un período mayor de tiempo (1980-1997) y su evolución, se corrobora que las reformas de los '90 dieron como resultado un estancamiento brutal en estos términos, en este caso, para los países del Cono Sur latinoamericano, y a pesar del crecimiento mostrado por estos gastos en el total de gastos públicos para igual década (Gráfico N° 10).

GRÁFICO N° 9  
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (1980-1997)  
PORCENTAJES DEL PBI (ÍNDICES EN ESC. LOG. 1980=100)



Fuente: *Anuario estadístico 2002*, CEPAL.

GRÁFICO N° 10  
GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN (1990-1999)  
PORCENTAJES DEL GASTO PÚBLICO TOTAL  
(ÍNDICES EN ESC. LOG. 1980=100)



Fuente: *Panorama Social de América Latina 2001*, CEPAL.

En conclusión, los gastos destinados al sistema educativo se movieron, en el mejor de los casos, de acuerdo con la evolución del PBI (de manera procíclica) en los años 90, etapa por demás de crecimiento. No se atenderían, por tanto, las necesidades propias del sector y su ubicación en cualquier modelo de desarrollo sustentable, que de hecho no se presentó en la región. Las reformas de los 90 en la práctica presupuestal latinoamericana afianzaron el modelo de crecimiento implementado.

### **3. URUGUAY: EL CAMBIO ESTRUCTURAL. EL SISTEMA EDUCATIVO PRIMARIO Y MEDIO HACIA FINES DEL SIGLO XX**

Los gastos públicos en educación forman parte del presupuesto nacional (y/o provincial/departamental, según sea el caso)<sup>9</sup>. La política presupuestaria suele definirse con relación al modelo de política<sup>10</sup> económica (o de regulación) general vigente. Es más, este resulta un instrumento de vital importancia en la aplicación y definición de la misma. A su vez, dicho modelo se corrige o es sustentado por el modo de regulación<sup>11</sup> o patrón de acumulación dominante, aun con desviaciones coyunturales. Los llamados gastos sociales o salario indirecto, dentro de los cuales se encuentran los destinados a la enseñanza, se acomodan a los cambios estructurales acaecidos. Los estudios realizados demuestran que el sistema educativo de conjunto se ha corregido de acuerdo con tales cambios.

Por tanto, una vez expuesto el marco en que se desarrolla el sistema educativo y las actuales reformas, pretendemos a partir de allí centrar nuestro trabajo en el estudio del sistema educativo desde el punto de vista del gasto como distribución macroeconómica del ingreso en épocas de las últimas reformas educativas del siglo XX. El análisis comprenderá los subsistemas de enseñanza primaria, técnica y secundaria, relacionados precisamente con

---

9 En la particularidad del Uruguay, prácticamente la totalidad del gasto público en educación pública se distribuye por el Presupuesto Nacional, a través de sus incisos 25 para la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública, que abarca primaria, secundaria, técnica y el Consejo Directivo Central, que incluye formación docente) y 27 para la universidad (ver capítulo siguiente).

10 Se entiende por Modelo de Regulación la superestructura política, jurídica, institucional. Se trata esencialmente del modelo de política económica que se alza sobre el régimen o patrón de acumulación, con posibles desajustes temporales.

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

el conjunto de la población y así vinculados estrechamente a la categoría entendida como salario indirecto. En tal sentido, lo anterior podría ejemplificarse con estudios realizados en 1982 por Hugo Davrieux para el caso de Uruguay. Allí se expone que “el gasto del Estado en Educación Primaria es el que tenía un mayor efecto distributivo. A la fecha del estudio, el 20% más pobre del total de familias captaba 46% del gasto en Educación Primaria; a su vez, la mitad más pobre de las familias percibía 80% del beneficio. El gasto en Educación Secundaria (incluye UTU) también tenía importantes efectos progresivos sobre la distribución del ingreso, aunque en menor proporción que en el caso de Primaria [...] el 20% más pobre del total de familias, que percibía el 7% del ingreso, recibió el 25% del gasto”<sup>12</sup>.

### EL URUGUAY DE FINES DEL SIGLO XX

La agudización de la crisis económica de los ‘60 trajo como consecuencia un incremento de las tensiones sociales frente al crecimiento de la inflación acompañada de la caída de los salarios, período en el que la correlación de fuerzas sociales y políticas no hizo posible introducir cambios estables en la política económica. Esta situación crítica se incrementó hasta que finalmente en 1973, con el golpe de Estado, se creó un panorama totalmente diferente. La dictadura instalada entre 1973 y 1984 hizo posible la aplicación de una política económica neoliberal, desarticulando progresivamente el otrora “Estado de Bienestar”. Los ejes del discurso fueron apertura, liberalización, estabilización y cambio del rol del Estado.

A partir de allí se sucede un período de crecimiento, influenciado por el impulso de las exportaciones no tradicionales (aunque en su mayoría seguían siendo de base agropecuaria), en el que el nuevo proceso de integración, que parece dar allí sus primeros pasos, cumple un importante rol. La apertura, sin embargo, incrementó el nivel de importaciones, y con ellas el endeudamiento interno al consumo, hecho determinado por el rol interno del sistema financiero y su forma de acumulación basada en altas tasas de interés. El crecimiento tuvo fundamentalmente como base la caída del salario real, derivándose una nueva suerte de acumulación que, unida a la utilización de todo el arsenal de política económica, se conjugaría para salvaguardar las mencionadas producciones dirigidas al mercado externo. Los llamados déficits geme-

---

12 Davrieux, H. 1987 *Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984* (Montevideo: CINVE/EBO) 89. Se pueden consultar al respecto los textos del mismo autor: *¿A quién beneficia el gasto público social?* (SUMA), abril de 1987; y *Desigualdad y gasto público en los ‘80* (Montevideo: CINVE/EBO) 1991.

los (déficit fiscal + déficit en cuenta corriente del balance de pagos) se conjugarían con las posibilidades de financiamiento que brindó la mencionada etapa de globalización financiera, provocando un proceso de endeudamiento externo más acelerado que el de la fase anterior.

A partir de 1978 se puso especial énfasis en el logro de la estabilización monetaria, lo que constituyó uno de los principales objetivos del segundo Plan Nacional de Desarrollo dictatorial (Cónclave de Solís, diciembre de 1977). De igual forma se haría hincapié nuevamente en lograr estabilidad fiscal. Con objetivos antiinflacionarios, la llamada “tablita” en definitiva consistió en minidevaluaciones preanunciadas que resultarían en un mecanismo de atraso cambiario. Fueron estos los años finales de crecimiento de la etapa, mostrando 1979 y 1980 los mejores ritmos del período, para luego caer hacia 1981. Años de incremento de la apertura y por tanto de la vulnerabilidad externa ante una región sumida en similares modelos financiados desde el exterior, y en un proceso de endeudamiento externo que también en Uruguay mostró sus límites con la crisis de pagos que fue gestándose. Por un lado, la apertura significó un período sin tregua de déficit comercial externo; por otro, la distribución de la carga impositiva, la caída de los salarios reales acumulada y el impulso al sector financiero conformaron un ascendente endeudamiento interno para el consumo (crecientemente importado), que se sumó al endeudamiento de los sectores productivos. En tal situación, la disminución de las reservas del Banco Central del Uruguay trajo aparejado el abandono de la “tablita”, constituyéndose en un hecho procíclico. La crisis de pagos también resultó interna, viéndose el sector financiero comprometido no sólo en su rentabilidad, sino también en su propia existencia. A partir de 1982 el producto decreció hasta 1984, acumulando un descenso del orden del 17%.

Las elecciones restrictivas de 1985 dieron cauce a un nuevo período democrático, basado en cierto consenso social que resultó suficiente no sólo para restablecer los mecanismos formales de la democracia sino, a la larga, para profundizar el modelo de acumulación preexistente. La crisis financiera sería entonces motivo de protección estatal. Tras el mecanismo de la compra de carteras vencidas, el intervencionismo público se distanciaba del discurso liberal. El salvataje de la banca en aquellos años podría ser un indicador para la caracterización del modelo, con el sector financiero como eje de acumulación. Otros sectores resultaron también favorecidos con tal mecanismo y fueron base de apoyo para la salida de la crisis. En tal marco fue creada la Corporación Nacional para el Desarrollo, un nuevo instrumento del arsenal favoritista de política a nivel microeconómico, sumán-

dose a las declaraciones de Proyectos de Interés Nacional con sus créditos blandos y exoneraciones tributarias.

Por otra parte, la recuperación del mercado interno, vía incremento salarial, resultó instrumento indispensable económica y socialmente para superar la fase crítica. Hacia 1986 dicho aumento del 13% permitió volver a los niveles de 1977-1978. Así, pues, el impulso de la demanda interna y el mejoramiento de la demanda externa hacia 1986 y 1987 aliviaron la situación de desempleo (más del 14% hacia 1984).

La recuperación del ciclo económico comenzó en la segunda mitad de los '80, retomando los niveles precrisis al final de la década, con crecimiento entre 1991 y 1998, para volver a caer en una nueva fase crítica en 1999. Tal efímero resultado podría tener de base las recreadas formas de acumulación y los poderes económicos que tras ellas se movieron, en conjunción con la doctrina neoliberal de los dos partidos que se alternaron en la presidencia a lo largo de todo este período<sup>13</sup>. Los años '90 fueron una nueva fase pautaada por otra etapa de globalización financiera y por los acuerdos con los organismos de crédito multilaterales, que en un renovado ascenso de la apertura económica y el endeudamiento externo estrecharían más los lazos de la dependencia, con el consecuente proceso de desestructuración productiva y debilitamiento del aparato estatal. El Plan Brady de refinanciación de la deuda externa en 1991 los acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial SAL 1<sup>14</sup> y SAL 2<sup>15</sup> (16 de junio de 1987 y 16 de mayo de 1989, respectivamente) marcarían el esquema inicial de la siguiente fase. El cumplimiento de los plazos de pago del endeudamiento público (salvo dos renegociaciones, la de 1986 y la de 1991) permitió al país en 1997 obtener los publicitados *investment grades* como cúspide de un proceso de afianzamiento de la plaza financiera. Serán entonces tiempos de Reforma del Estado, conciliados en las cartas de intención con los organismos financieros multilaterales. Se trata de un proceso de privatizaciones, limitado en su profundidad por el plebiscito

---

13 Partido Colorado, J. M. Sanguinetti, 1985-1990; Partido Blanco, L. A. Lacalle, 1990-1995; Partido Colorado, J. M. Sanguinetti, 1995-2000; y J. Batlle, a partir de marzo de 2000.

14 Las recomendaciones de SAL 1 tuvieron como objetivo la reformulación del sector público y con ello de las empresas públicas de saneamiento (OSE) y de transporte ferroviario y aéreo (AFE y PLUNA). Se impulsarían inversiones en el MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) y en la enseñanza como preámbulo de las reformas de los '90. Se incluía el mejoramiento de la regulación de la banca comercial

15 Las recomendaciones de SAL 2 acuerdan las formas de pago y desembolso con el objetivo explícito de incrementar exportaciones, ahorro interno y disminución del desempleo. Aconsejan la reforma de la seguridad social.

de 1992; también de la desmonopolización de actividades netamente públicas y de concesión de obras públicas que algunos autores entienden como formas indirectas de privatizaciones; y de la reforma del sistema financiero estatal (Carta Orgánica del Banco Central y transformaciones en el Banco Hipotecario –BHU– y en el Banco de la República –BROU). En síntesis, la Reforma del Estado sólo logró plasmarse plenamente en la Reforma de la Seguridad Social y en la Reforma Educativa, adaptando a ambos sistemas a los nuevos tiempos.

A partir de 1992 regresaron los saldos negativos del comercio exterior que, sumados a la acumulación de déficits públicos, hacen (al igual que en los '70) a un modelo basado en financiamiento foráneo. A pesar de los ajustes fiscales, en 1990 en pro de la refinanciación del endeudamiento externo y en 1995 con la asunción del segundo gobierno de Sanguinetti, en la década continúa el ascenso acelerado de gastos y limitación de ingresos en un modelo fiscal por sí mismo deficitario. Se constata una creciente importancia de los impuestos indirectos al consumo (IVA e IMESI) y a las retribuciones personales (IRP) con tendencia negativa de impuestos al sector externo, industria, comercio y agro, más la casi inexistente imposición a la renta de las personas físicas y al sector financiero. Se registra también gastos crecientes por intereses de deuda, con más de un 30% del presupuesto público comprometido hacia el final de la década con el BPS (Banco de Previsión Social). La seguridad social fue desfinanciada por el sistema de las AFAPs (Administradoras de Fondos de Pensión) resultantes de la reforma de la seguridad social por la política de recorte de los aportes patronales, por la evasión de impuestos de un sistema recaudador ineficiente, así como por un desempleo estructural que se situó en un 10% promedial en la década, aumentando los gastos por seguro de paro y disminuyendo los ingresos ante la caída de la masa de trabajadores formales (incremento de la informalidad).

Desde 1999 el país vive una de las crisis más agudas de su historia. La caída acumulada del PBI hacia 2002 sólo se compara con la anterior crisis de los 80 y la de 1914, con la diferencia de que hoy no venimos de pasar ni por una dictadura ni por una guerra mundial. El delirio de apoyo a la banca en quiebra, los fraudes que ello suele traer consigo, el mantenimiento a ultranza hasta junio de 2002 de la banda de flotación, luego del abandono de los regímenes de atraso cambiario en la región (Brasil, 1999; Argentina, diciembre de 2001), conformarían un paquete de política económica procíclica. La crisis financiera tendría su punto máximo a mediados del año pasado, mientras un nuevo “blindaje” crediticio avalado por el FMI llegaba a restaurar una

más concentrada plaza financiera. Los salarios reales cayeron sólo en 2002 en un 26%, mientras que la desocupación llegó a casi el 20%. Se trata de un nuevo proceso de acumulación y centralización de riquezas. En ello se vio inmerso también el sistema educativo, y no sólo desde el punto de vista de las enormes pérdidas salariales similares a las sufridas por el conjunto de los trabajadores, sino también por la disminución de casi el 50% en los restantes gastos de funcionamiento e inversión.

## **EL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO PRIMARIO Y MEDIO, COMO SALARIO INDIRECTO EN EL URUGUAY DE FINES DEL SIGLO XX**

### **LA COBERTURA EDUCATIVA**

Primeramente, cabe destacar que la cobertura educativa primaria (1º al 6º grado) no mostró cambios importantes en la década. Los niveles mayores al 60% alcanzados en la cobertura no ajustada<sup>16</sup> resultan similares a los relevados para la década del '60<sup>17</sup>. En tal sentido, los cambios destacables ocurridos en la segunda mitad de la década del 90 corresponden a la enseñanza preescolar, perteneciente también a este subsistema, con la incorporación o intento de generalización del ingreso obligatorio con cuatro años en la escuela pública. Sin embargo, al observar la cobertura educativa ajustada<sup>18</sup> primaria entre el primero y sexto año, resulta que ella se muestra por encima del 100% (Cuadro N° 2), siendo indicador de los índices de repetición.

La cobertura en la enseñanza media (Cuadro N° 3) creció casi un 14% entre 1985 y 2000, con caída de la cobertura privada entre 1981 y 1987 para, tras una recuperación que apenas cubrió la mitad de lo indicado hacia 1978, mantenerse en iguales niveles durante toda la década del '90. El crecimiento de la enseñanza media a partir de 1981 y hasta 1984 resultó más acelerado en UTU que en secundaria, revirtiéndose la situación en la década del '90, cuando la técnica mostró tasas de crecimiento negativas en casi todo el período, aunque secundaria permaneció casi estancada o con leve crecimiento en términos de matrícula.

---

16 Cobertura no ajustada: resulta de relacionar la matrícula con la población entre 5 y 14 años de edad para el caso de primaria. Para la enseñanza media se toma la población de entre 10 y 19 años de edad.

17 Cultelli, G. s/f *La enseñanza primaria y media como salario indirecto en el Uruguay en las cuatro últimas décadas del siglo XX*.

18 Cobertura ajustada: resulta de relacionar la matrícula con la población de entre 6 y 11 años de edad para el caso de primaria. Para la enseñanza media se toma la población de entre 12 y 17.

En los inicios del nuevo siglo, cabe destacar el incremento de matrícula que traería consigo una ampliación de la cobertura educativa, propia de tiempos de crisis, que en el país comienza hacia 1999. La desocupación llega a alcanzar casi un 20% para 2002, habiéndose mantenido en la década del '90 en un 10%, vinculada al proceso de desestructuración productiva que se agrava con la crisis. Por tanto, esta última ampliación del sistema educativo no se puede entender como logro del propio sistema. En tal sentido, remitimos a la lectura del capítulo siguiente.

En los distintos niveles de enseñanza aquí señalados se observa el predominio de la enseñanza pública por sobre la privada, sin grandes cambios en todo el período, más allá de típicos movimientos en épocas de crisis. Es más, la cobertura privada se recupera brevemente luego de la crisis de los '80.

CUADRO N° 2  
*MATRÍCULA (EN MILES) PÚBLICA Y PRIVADA. COBERTURA AJUSTADA*

| Años | Pública | Cob. Pública | Privada | Cob. Privada | Total | Cob.Prim | Pobl. 6-11 años |
|------|---------|--------------|---------|--------------|-------|----------|-----------------|
| 1978 | 271     | 90           | 52      | 17           | 323   | 107      | 302             |
| 1979 | 275     | 91           | 50      | 17           | 325   | 107      | 303             |
| 1980 | 284     | 94           | 47      | 16           | 331   | 109      | 303             |
| 1981 | 283     | 93           | 49      | 16           | 332   | 109      | 305             |
| 1982 | 288     | 93           | 40      | 13           | 328   | 106      | 310             |
| 1983 | 298     | 94           | 27      | 8            | 325   | 102      | 318             |
| 1984 | 300     | 93           | 23      | 7            | 323   | 100      | 323             |
| 1985 | 301     | 92           | 51      | 16           | 352   | 108      | 327             |
| 1986 | 303     | 93           | 47      | 14           | 350   | 107      | 327             |
| 1987 | 303     | 93           | 46      | 14           | 349   | 107      | 327             |
| 1988 | 297     | 92           | 54      | 17           | 351   | 108      | 324             |
| 1989 | 296     | 92           | 52      | 16           | 348   | 108      | 322             |
| 1990 | 290     | 90           | 56      | 17           | 346   | 108      | 321             |
| 1991 | 285     | 89           | 56      | 18           | 341   | 107      | 319             |
| 1992 | 283     | 90           | 55      | 17           | 338   | 107      | 316             |
| 1993 | 282     | 90           | 56      | 18           | 338   | 108      | 313             |
| 1994 | 282     | 91           | 55      | 18           | 337   | 108      | 311             |
| 1995 | 289     | 94           | 55      | 18           | 334   | 111      | 309             |
| 1996 | 293     | 94           | 63      | 20           | 356   | 114      | 313             |
| 1997 | 295     | 93           | 53      | 17           | 348   | 110      | 317             |
| 1998 | 296     | 92           | 54      | 17           | 350   | 109      | 321             |
| 1999 | 295     | 91           | 52      | 16           | 347   | 107      | 324             |
| 2000 | 300     | 93           | 51      | 16           | 351   | 108      | 324             |

Fuente: INE; MEC; Bertola y Bertoni (2000) ; Corbo et al. (1989).

## CUADRO N° 3

*MATRÍCULA (EN MILES) PÚBLICA Y PRIVADA. SECUNDARIA + UTU (MEDIA)*  
*COBERTURA AJUSTADA*

| <b>Años</b> | <b>Pública</b> | <b>Cob. Pública</b> | <b>Privada</b> | <b>Cob. Privada</b> | <b>Total</b> | <b>Cob.Ens.Media</b> | <b>Pobl.12-17años</b> |
|-------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|--------------|----------------------|-----------------------|
| 1978        | 145            | 50                  | 67             | 23                  | 212          | 73                   | 292                   |
| 1979        | 142            | 49                  | 65             | 22                  | 207          | 72                   | 289                   |
| 1980        | 139            | 48                  | 65             | 22                  | 204          | 70                   | 290                   |
| 1981        | 46             | 51                  | 60             | 21                  | 206          | 72                   | 288                   |
| 1982        | 158            | 55                  | 51             | 18                  | 209          | 73                   | 288                   |
| 1983        | 172            | 59                  | 38             | 13                  | 210          | 72                   | 290                   |
| 1984        | 179            | 62                  | 28             | 10                  | 207          | 71                   | 291                   |
| 1985        | 186            | 63                  | 28             | 9                   | 214          | 73                   | 294                   |
| 1986        | 195            | 65                  | 27             | 9                   | 222          | 74                   | 298                   |
| 1987        | 196            | 64                  | 23             | 8                   | 219          | 72                   | 306                   |
| 1988        | 212            | 68                  | 33             | 11                  | 245          | 78                   | 313                   |
| 1989        | 228            | 71                  | 33             | 10                  | 261          | 81                   | 321                   |
| 1990        | 243            | 75                  | 37             | 11                  | 280          | 86                   | 326                   |
| 1991        | 235            | 72                  | 37             | 11                  | 272          | 83                   | 326                   |
| 1992        | 231            | 71                  | 36             | 11                  | 268          | 83                   | 324                   |
| 1993        | 225            | 70                  | 36             | 11                  | 261          | 81                   | 322                   |
| 1994        | 225            | 70                  | 36             | 11                  | 263          | 82                   | 320                   |
| 1995        | 228            | 72                  | 35             | 11                  | 263          | 83                   | 316                   |
| 1996        | 234            | 74                  | 35             | 11                  | 269          | 85                   | 315                   |
| 1997        | 232            | 74                  | 34             | 11                  | 266          | 85                   | 312                   |
| 1998        | 226            | 73                  | 34             | 11                  | 260          | 84                   | 309                   |
| 1999        | 219            | 71                  | 36             | 11                  | 255          | 83                   | 307                   |
| 2000        | 223            | 73                  | 33             | 11                  | 256          | 83                   | 307                   |

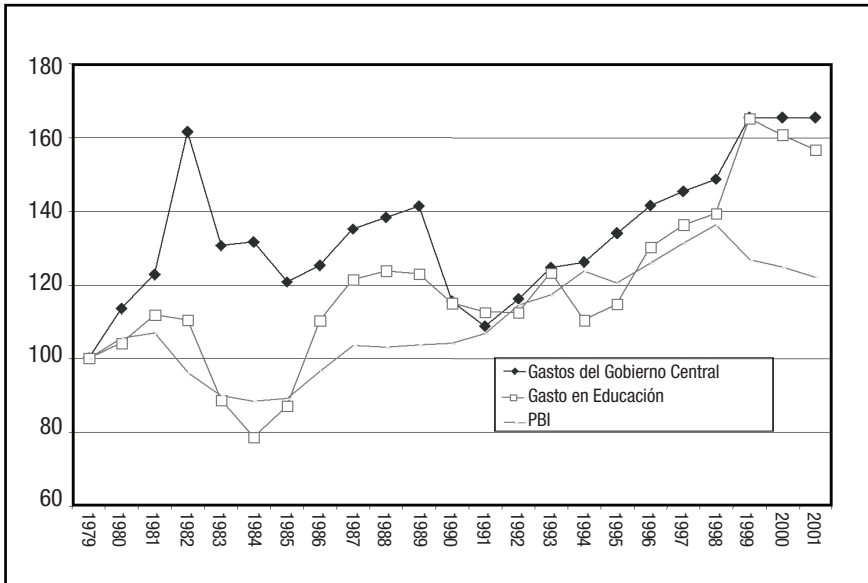
Fuente: INE; MEC; Bertola y Bertoni (2000); Corbo et al. (1989).

## EL GASTO EDUCATIVO PÚBLICO

También hay cambios en el gasto educativo, medido como proporción del PBI y de los gastos totales del gobierno central. La tasa de crecimiento del gasto educativo mostró guarismos positivos del orden del 3% en la década del '90. Sin embargo, es destacable que el gasto total del gobierno central creció un 4,3%, por lo que no puede afirmarse que el gasto educativo en los referidos sectores de la enseñanza pública haya tenido un incremento relativo. Ante el crecimiento del PBI de la década, podría confirmarse la evolución procíclica de dichos gastos, aunque en menores niveles (Gráfico N° 11).

## GRÁFICO N° 11

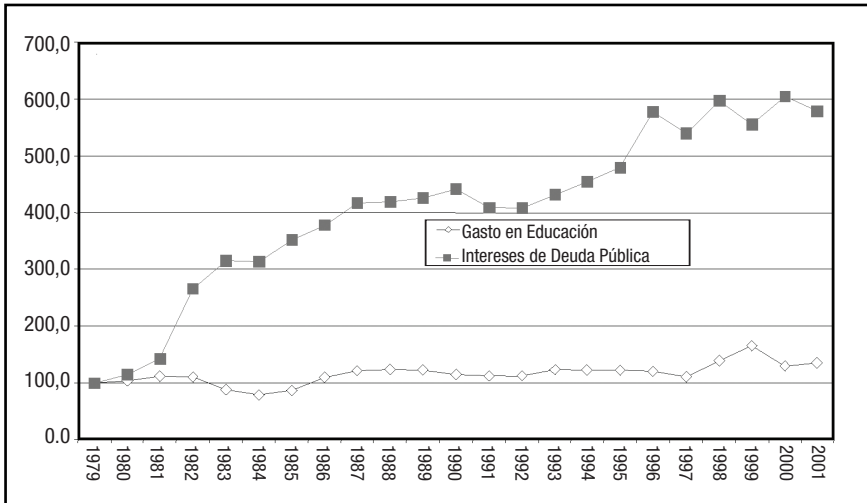
*EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL, EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y MEDIA Y PBI (1979=100)*



Fuente: BCU, CGN, Rendiciones de Cuentas.

El gasto en educación se ubica promedialmente cercano al 2,5% del PBI y a algo más de un 13% del gasto total en igual período. Interesa por tanto observar el comportamiento de la evolución de los gastos en enseñanza primaria y media pública y la deuda externa pública (Gráfico N°12), en la medida en que el pago de sus intereses, al formar parte del presupuesto público, se constituye en una restricción para los demás gastos.

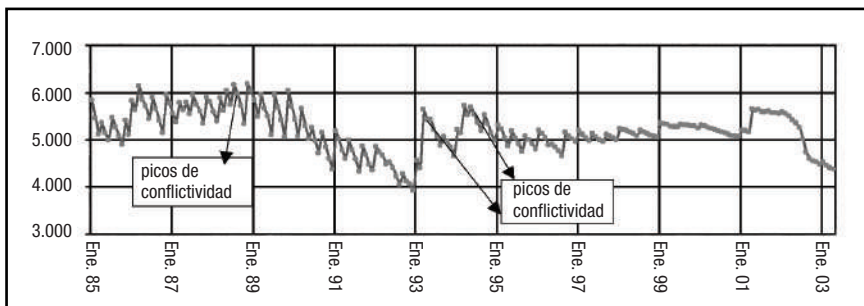
GRÁFICO N° 12  
*EVOLUCIÓN DEUDA EXTERNA BRUTA PÚBLICA Y GASTOS  
 DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)  
 (1979=100) PERÍODO 1979-2001*



Fuente: Tomado de Cultelli y Galan (2003).

La evolución del gasto público en educación continuó siendo determinada por el comportamiento de la variable salarial. Las remuneraciones representaron más del 85% del gasto total en toda la década, típico fenómeno de un sector intensivo en mano de obra y de la cual depende no sólo la calidad de vida de este sector particular de trabajadores, sino la propia calidad de la actividad. Evolución salarial prácticamente estancada en la década, con un crecimiento acumulativo anual del 0,3%. La observación de la serie salarial (Gráfico N° 13) muestra algunos picos que justificarían el crecimiento expuesto, vinculados a la conflictividad del sector. Allí observamos además la caída correspondiente a 2002 y hasta diciembre de 2003 (proyectada entre agosto y diciembre de 2003), los tiempos de crisis.

GRÁFICO N° 13  
 SALARIO REAL DOCENTE G1, EFECTIVO, NO TITULADO  
 20 HS MENSUAL A PRECIOS DE DICIEMBRE DE 2002  
 ENERO 1985-DICIEMBRE 2003



Fuente: Cultelli (1997) en base a datos CoDiCen, INE.

Interesa destacar además la distribución interna del gasto en ANEP. Los años '90 muestran un proceso importante de centralización de gastos, que podría relacionarse con el proceso de centralización en la toma de decisiones. En contrapartida, se dio la disminución de la participación de primaria en el total de gasto y fundamentalmente de la UTU<sup>19</sup>.

## CONCLUSIONES

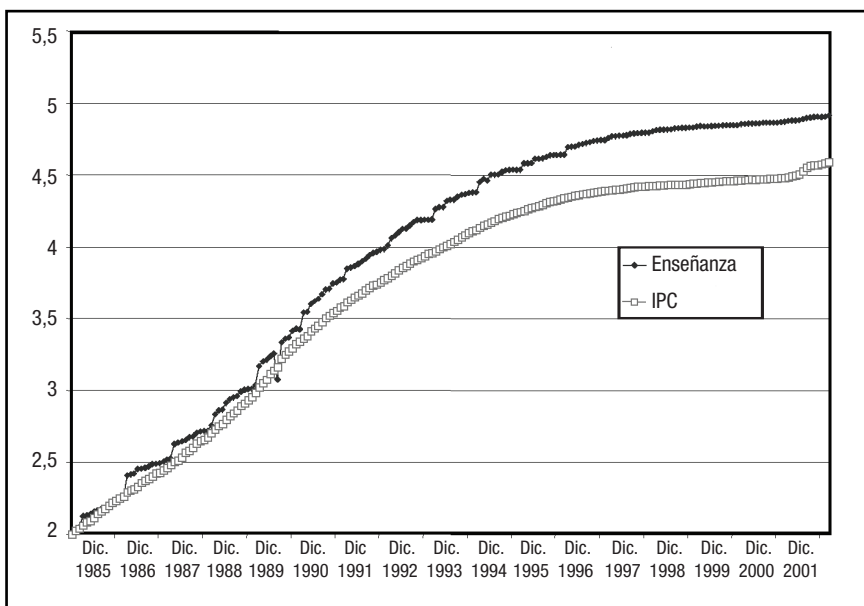
El diagnóstico de la CIDE sobre el sistema de enseñanza pública en el país (proveniente de la década de los 60) fue un anticipo de lo que se conoce hoy como la Reforma de la Educación, que tuvo como fecha oficial de inicio el año 1996. Es significativo que no fuera presentada por escrito sistemáticamente en ningún lugar, al punto que se la calificó como "ágrafa"<sup>20</sup>, situación sin precedente en la historia de la educación nacional; fue introducida a través de la Ley de Presupuesto que, como es sabido, justifica gastos e inversiones, y no suele establecer normativa específica. Por lo tanto, se puede concluir que la reforma en el sistema educativo público se orientó a garantizar un desplazamiento del protagonismo estatal en materia del gasto público social, transfiriéndolo a la propia comunidad mediante la descentralización y privatización de los programas sociales. Hecho inducido en los condicionamien-

19 Cultelli, G. s/f *La enseñanza primaria y media como salario indirecto en el Uruguay en las cuatro últimas décadas del siglo XX*.

20 García Montecoral, V. 1996 "La reforma salvaje" en *Alfaguara*, N° 14, marzo-abril.

tos de los préstamos otorgados para el sistema, que en el período 1995-2000 apenas significaron promedialmente algo más del 4% del total del gasto en educación primaria y media (el 6%, si se tienen en cuenta las contrapartidas nacionales), teniendo en cambio una participación decisiva en los gastos de inversión<sup>21</sup>. Si bien el incremento de la cobertura educativa privada no parece indicar un desarrollo significativamente mayor, la evolución del índice de precios al consumo en el rubro educación (Gráfico N° 14) podría ser indicador indirecto del traspaso de costos ascendentes a la población de bienes que otrora aportaba en gran medida el Estado (útiles, uniformes, libros, etc.).

GRÁFICO N° 14  
EVOLUCIÓN DEL IPC Y EL SUB-RUBRO ENSEÑANZA  
(DIC.1985=100) ESC. LOG. PERÍODO DIC. 1985-MAR. 2003



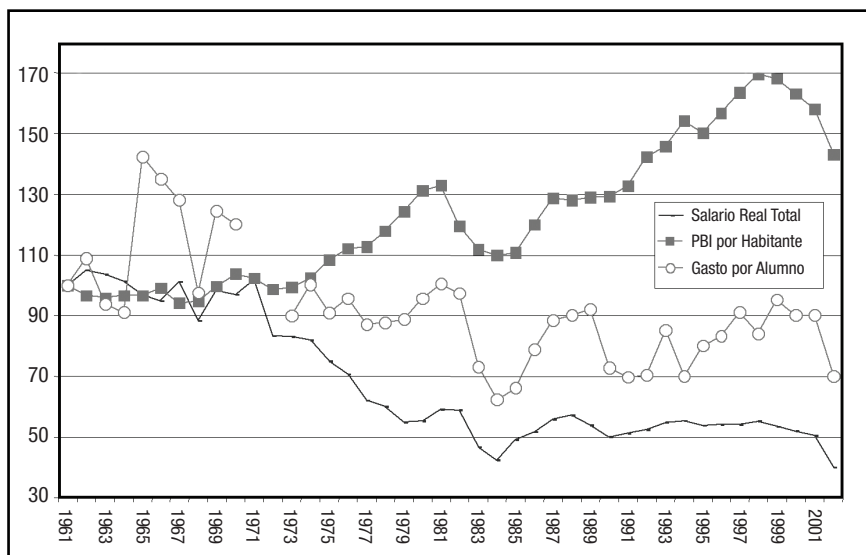
Fuente: Elaborado en base a datos del INE.

Finalmente, y como indicador más exacto para la medición de los gastos en estos sistemas educativos en su carácter de gastos sociales o salario indirecto,

21 En este sentido, el concepto de inversión se amplía a evaluación de proyectos, procesos de licitación, diagnósticos que sustentan sus políticas, etc., que llevaron a implantar una institucionalidad paralela a la pública (ver al respecto los dos capítulos siguientes).

se toma la variable gasto por alumno (Gráfico N° 15). Allí, y en su comparación con la evolución del PBI por habitante, se observa que durante todo el período de instauración y desarrollo del modelo actualmente vigente (década del '70 en adelante), el país sufrió una suerte de acumulación que no tuvo expresión distributiva en el gasto educativo por alumno, pudiendo afirmarse en general que el mismo mostró similar tendencia que la variable salario real total (o salario directo del conjunto de los trabajadores públicos y privados). La década del 90 y las reformas educativas no significaron en estos términos una suerte de distribución con mayores grados de igualdad como suele interpretarse explícitamente. Ambas variables, salario directo e indirecto (medido en términos de gasto educativo por alumno), se ajustaron macroeconómicamente acompañando la característica concentradora y excluyente del modelo actual. Dichas reformas no fueron otra cosa que la adaptación, también en los términos aquí expuestos, del sistema educativo público primario y medio al conjunto del funcionamiento económico nacional, en el marco regional e internacional de fines del siglo XX y principios del XXI.

GRÁFICO N° 15  
*EVOLUCIÓN PBI POR HABITANTE,  
 SALARIO REAL TOTAL Y GASTO POR ALUMNO  
 (1961=100. PERÍODO 1961-2001)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos BCU, INE, MEC, Rendiciones de Cuentas, ANEP.