

Tradiciones encontradas

Lucas D'Avenia*

¿En qué época se formularon las siguientes propuestas educativas? Extender la cobertura del nivel preescolar de cuatro y cinco años con prioridad en las madres trabajadoras y los niveles socioculturales más bajos, impulsar escuelas de tiempo completo, alcanzar 200 días de clase, realizar actividades en vacaciones en escuelas en medios socioculturales inferiores, eliminar la superpoblación en aulas de secundaria, crear cursos de recuperación para mejorar rendimientos, crear una Facultad de Educación para cubrir la demanda de profesores, instalar un sistema de dedicación total de docentes de secundaria, adecuar la oferta de enseñanza técnica a las necesidades de desarrollo económico del país, prever continuidad en estudios superiores de parte de egresados de la UTU, establecer mecanismos de selección de alumnos en la educación superior para racionalizar la matrícula con los requerimientos del país —especialmente en los estudios tecnológicos—, desarrollar una política de becas desde la enseñanza media y promover el desarrollo científico, mejorar la coordinación del sistema y las capacidades de planificación de las políticas.

Aunque estén en sintonía con la discusión actual, fueron realizadas medio siglo atrás.

El diagnóstico fundacional

En los primeros años de la década de 1960 en Uruguay, un equipo de profesionales de diversas áreas reunió en un «Informe sobre el estado de la educación» un diagnóstico del sistema educativo y propuestas para su mejora. El trabajo se realizó fundamentalmente entre 1964 y 1965 en la Oficina Técnica Asesora de una Comisión Coordinadora de Entes de Enseñanza que presidía el entonces Ministerio de Instrucción Pública. Esta comisión intentó dotar de coordinación a un sistema organizado en consejos autónomos del gobierno y descoordinados entre sí, pero su incidencia fue más bien escasa. La Oficina Técnica se creó para aplicar en la educación las ideas del planeamiento integral que impulsaba por entonces la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que estuvo a cargo del contador Enrique Iglesias. Este tipo de experiencias de planificación fueron promovidas en toda América Latina por diferentes organismos internacionales y por el gobierno de Estados Unidos mediante la llamada Alianza para el Progreso, que procuraba limitar la difusión de estrategias revolucionarias (a partir de la Revolución Cubana). Acompañó a este proceso un movimiento de institucionalización de la sociología y la economía como disciplinas académicas autónomas.

Si bien la Oficina Técnica se financió en gran medida con recursos de los propios entes y del Ministerio, funcionó bajo el amparo político del ministro de la época Juan Pivel Devoto. Además, el gobierno recibió apoyo de la UNESCO que permitió la contratación de Rolando Sánchez Araya, un consultor chileno especialista en planificación, de filiación socialista. Puede decirse que fue un trabajo que corrió mayoritariamente de forma paralela al accionar de los consejos de enseñanza, a pesar de la existencia formal de la Comisión Coordinadora, de colaboraciones puntuales y contactos personales.

El informe y el plan que se elaboraron fueron un hito que reunió una serie de ideas que ya circulaban en el país desde hacía algunos años, fundamentalmente entre economistas y sociólogos, y permitió a algunos de sus impulsores desplegar un trabajo empírico ambicioso para la época, aplicando las entonces modernas herramientas de planeamiento en boga en las ciencias sociales.

No sólo aquellas propuestas han perdurado en la agenda: los protagonistas de la década

de 1960 fueron en su mayoría influyentes en el período posdictadura.

La restauración

Pivel Devoto presidió el Codicen de la ANEP en el primer gobierno de Julio María Sanguinetti. Combinaba las figuras de político e intelectual (fue un nombre clave de la historiografía local y dirigente nacionalista con una actuación destacada durante la dictadura y la transición) y fue de los pocos dirigentes blancos que ocuparon responsabilidades de gobierno en ese período, aunque la ANEP era un ente autónomo y su participación fue a título personal. Este período no ha sido muy recordado por sus impulsos transformadores en la educación, probablemente por la centralidad que tuvo la reorganización y normalización institucional de la transición y la sanción de una ley de emergencia en marzo de 1985 que sustituyó a la polémica norma de principios de 1973 aunque sin modificar sustancialmente el diseño de la institucionalidad educativa del país.

Algunas propuestas, que tuvieron diverso grado de concreción, fueron la extensión del tiempo escolar —proponiendo tener clases los sábados— y la creación de un ciclo básico único de enseñanza media que regiría en secundaria y en UTU. Pero, además, hacia 1988, a partir del diálogo con Germán Rama, la ANEP encargó a la Oficina de Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que pusiera en marcha una serie de estudios diagnósticos sobre el conjunto del sistema educativo. Se produjeron cuatro informes que fueron publicados entre 1990 y 1994. Éste fue el sustento de las acciones desplegadas en el segundo gobierno de Sanguinetti, bajo la responsabilidad de Rama, entonces al frente del Codicen de la ANEP.

La vicepresidencia del Codicen en el primer gobierno de Sanguinetti la ocupó el sociólogo Aldo Solari, que había participado en la elaboración del informe de educación preparado en el marco de la CIDE. En un trabajo de 1961 («Aproximaciones al problema de la educación y el desarrollo económico en el Uruguay») Solari ya discutía la relación entre educación y desarrollo, pero sin el trabajo empírico que posibilitó luego la Oficina Técnica. Allí exploraba los requerimientos que generan los procesos de modernización y desarrollo económico y social sobre los sistemas educativos, pero también advertía acerca de las limitaciones de éstos para provocar las transformaciones sociales y económicas que cierto optimismo desarrollista podría pregonar.

Para Solari la educación podía reforzar una transformación económica, pero no ser su primer motor; su incidencia no sería directa, aunque actuaría sobre factores relevantes como la formación de la mano de obra, la posibilidad de innovación, promoción de una cultura de ahorro y de inversión, generar mentalidades abiertas al cambio, etcétera. La modernización y el desarrollo económico y social fueron temas centrales para una tradición relevante de las ciencias sociales de la época. Las discusiones en torno al desarrollo intentaron trascender reducciones economicistas de teorías económicas anteriores, incorporando variables sociales y culturales. La planificación buscaba poner en práctica estas teorías, orientando reformas que debían ser impulsadas por el Estado que tenía que modernizarse y mejorar sus capacidades técnicas.

Prerreforma Rama

La gestión de Germán Rama al frente del Codicen a partir de 1995 ha recibido mucha más atención, ya sea por las críticas que recibió o por su sacralización. Rama también integró la Oficina Técnica, había cursado estudios de profesorado en Historia en el IPA y luego se formó en sociología en Francia. Un trabajo publicado en 1963 («Grupos sociales y enseñanza secundaria») inaugura su obra sociológica sobre temas educativos, con una investigación realizada en el liceo N.º 13 del barrio de Maroñas en Montevideo, donde él era docente. Allí explora las variaciones demográficas que venía sufriendo secundaria y los problemas derivados de la relativamente reciente explosión de la matrícula. Para Rama se estaba produciendo una «revolución silenciosa»:

Al modificarse el origen social, se derrumban los presupuestos culturales en los que tradicionalmente se sustentaba nuestro sistema educativo, y que se sintetizan en la acción confluyente de la cultura impartida en el hogar y en el liceo.

Esta hipótesis, que encuentra aquí una de sus formulaciones primigenias, será central para el desarrollo de la sociología de la educación en el país.

Una barra de economía

Si bien con el tiempo los sociólogos tuvieron mayor protagonismo en la arena educativa, no estuvieron solos en la empresa de la planificación de los 50 y 60: los economistas también se ocuparon de asuntos educativos. A inicios de la década de 1960 un grupo de

cuatro estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas se graduó con una tesis de grado titulada «Vinculación entre educación y desarrollo económico y social»: Danilo Astori, Alberto Couriel, José Santías y Ricardo Zerbino. Su trabajo planteaba una discusión teórica y proponía una mirada amplia del concepto de desarrollo, incluyendo aspectos no exclusivamente materiales de la realización humana. Couriel y Zerbino participaron además en la elaboración del «Informe de educación» de la Oficina Técnica y la CIDE. Astori trabajó en los planes del sector agropecuario.

La agenda no se detiene

La persistencia en el tiempo de los temas en discusión y de los protagonistas habla de la capacidad de este grupo para construir una «agenda» de la política educativa, es decir, construir como problemas los asuntos de los que se deberían ocupar las políticas públicas de educación y delinear las estrategias de intervención o de reforma. Esto se debe a su formidable capacidad de construir un lente para interpretar la realidad y sus nuevos problemas. Pero además, al haberlo construido científicamente, blindaron su punto de vista frente a otras opiniones. Dos pilares de este programa son que la educación puede y debe estar al servicio de los requerimientos de la economía y su desarrollo, y que las variables sociales tienen una fuerte incidencia en el desempeño educativo, por lo que se requiere compensar estas diferencias mediante acciones específicas sobre algunas poblaciones. Estas preocupaciones también marcan las limitaciones de esta tradición: los problemas de la educación pasaron a ser en buena medida problemas sociales y económicos, quedando de lado aspectos pedagógicos, culturales, filosóficos.

Tales pilares persisten pese a que la realidad social y económica local y mundial ha cambiado, igual que el sistema educativo y el campo académico de las ciencias sociales. Si bien esta forma de entender los fenómenos educativos tuvo una importante capacidad de construir agenda en Uruguay, a diferencia de otros países, el blindaje técnico de las ideas suele ser insuficiente para imponerlas. En el diseño y ejecución de políticas públicas y en el manejo del Estado hay otros actores que suelen tener más protagonismo que los técnicos o expertos. La mirada experta de las ciencias sociales se topó con otra tradición profesional e intelectual que había crecido en el seno de las instituciones educativas estatales y al abrigo de importantes niveles de autonomía institucional.

Disputa de enfoques

Maestros y profesores construyeron a lo largo del siglo XX una identidad profesional propia alejada en muchos aspectos de la tradición que aquí se ha descrito. La irrupción de las ciencias sociales en la arena educativa vino a disputar el lugar experto que tenían los docentes. La falta de diálogo entre ambas tradiciones provocó que se desarrollaran en paralelo, enfocando problemas de distinto tipo.

Durante la última campaña electoral asistimos a un nuevo intento de traducir un conjunto de acumulaciones académicas en un programa de transformación estructural que fue comunicado a través de una metáfora: debía cambiarse el ADN del sistema educativo. El énfasis estuvo puesto en la enseñanza media, que debía de una vez por todas adecuar su funcionamiento a un esquema de acceso universal, entre otras exigencias. El documento «La educación priorizada de país: aportes a la construcción de una educación genuinamente inclusiva», elaborado por especialistas de diversas tendencias partidarias, fue un intento de impulsar una reforma con base, justamente, en los acuerdos transversales entre técnicos. De los firmantes del documento, el sociólogo Fernando Filgueira ocupó un lugar destacado en la campaña de Tabaré Vázquez y fue designado subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura, cargo que ocupó hasta setiembre de 2015.

¿Es la renuncia de Filgueira (y de otras autoridades de la Dirección Nacional de Educación del MEC) consecuencia de una nueva batalla en una disputa mayor entre docentes y jerarcas del sistema educativo y académicos de las ciencias sociales? Algunas lecturas de los desencuentros generados entre autoridades del Codicen de la ANEP presidido por Wilson Netto y las autoridades del MEC salientes van en esa dirección. Las palabras de la ministra Muñoz abonan la idea de que son extremadamente remotas las posibilidades de entendimiento entre los docentes —o sus organizaciones— y actores, como los académicos, que estudian al sistema educativo «desde fuera».

En esa línea fueron sus palabras cuando habló con esta revista: —Lo que opina un

maestro con trayectoria es totalmente distinto de lo que pueda opinar un académico. Lo que opina [la actual subsecretaria del MEC] Edith Moraes es tomado de otra manera tanto por los maestros como por los profesores, así sea exactamente lo mismo que decía Filgueira —dijo Muñoz.

No puede desconocerse que también han incidido otras variables políticas, pero algunas de las disputas se juegan en el plano de tradiciones intelectuales que en nuestro país crecieron aisladas entre sí y con escasos puentes que las conecten.

*Egresado del IPA y forma parte del Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad de la República. Algunas ideas de este texto fueron planteadas en «Desarrollismo y educación en Uruguay en los 60», en el número 5 de la revista *Contemporánea*.