

“EDUCACIÓN & DISTRIBUCIÓN

Una forma salarial, método particular para el análisis”

Mag. Gabriela Cultelli¹, T/A Rosario Boggio²

El sistema educativo se nos presenta inmerso en un contexto histórico concreto y definido por los modelos de regulación³ y los subyacentes regímenes de acumulación⁴. Esta afirmación no descuida la dialéctica interna del propio sistema educativo y por tanto su potencialidad como generador de externalidades influyendo en el propio régimen de acumulación, así como la posibilidad coyuntural de desvío del marco general por la interacción de sus agentes sociales específicos. En tal sentido, el estudio de la Educación Pública podría observarse del lado de la producción, distribución, consumo o globalmente. En este caso, se escoge, realizar el análisis fundamentalmente desde el ángulo de la distribución, como salario indirecto. Así se pretende desarrollar un modelo para este estudio y dentro de un marco teórico y metodológico, basado en elementos específicos provenientes de la escuela de la regulación francesa. El núcleo central a exponer constituye la validez metodológica de estudiar la categoría salario indirecto desde la actividad de la educación primaria y media pública, como parte integrante del desarrollo de los regímenes de acumulación y modelos económicos en las economías subdesarrolladas. Esta categoría se constituye en un modo de abordar la redistribución de valor que cumple el estado, y que se expresa en educación, salud, hábitat y seguridad social. Este salario indirecto (social), componente de la reproducción de la fuerza de trabajo, es una forma de intervención del estado, determinada por su relación con el resto de la sociedad.

Tal marco teórico intentará plasmarse, muy sintéticamente, en un estudio de caso: Desarrollo de la enseñanza primaria y media en el Uruguay 2005-2009. Para ello se utilizarán como instrumentos, variables vinculadas a la participación del gasto público en educación en relación al gasto público total, al PBI, a la matrícula, el gasto por alumno, entre otros. También se consideran los probables efectos de los cambios institucionales en el estado y en el sistema educativo en particular, en este marco el nivel de conflictividad social y del sector.

I- Una forma salarial, método particular para el análisis.

El papel social, histórico y económico del sistema educativo, ha sido observado desde distintos puntos de vista. A ello corresponde referirnos brevemente.

a) Otras Corrientes de Análisis Una crítica necesaria.

La teoría neoclásica del capital humano mantiene la esencia subyacente del mercado de trabajo, como locus de encuentro entre oferta y demanda, donde el ocio resulta una opción a considerar en relación al nivel salarial. Dicho de otra manera, se

¹ Ec. Gabriela M. Cultelli; Licenciada en Economía Política (Universidad de La Habana) Magíster en Historia Económica (Universidad de la República Oriental del Uruguay), actualmente Directora Sectorial de Programación y Presupuesto- CODICEN- ANEP

² T/A Rosario Boggio; Técnico en Administración Pública y Privada (Universidad de la República Oriental del Uruguay), trabaja como Asesor en el Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto- CODICEN – ANEP.

³ Modelo de Regulación: Superestructura política, jurídica, institucional que se alza sobre el régimen o patrón de acumulación, con posibles desajustes temporales.

⁴ Régimen o Patrón de Acumulación Dominante: Define las características concretas que asume el proceso de reproducción capitalista en una etapa históricamente determinada, representando una modalidad específica de acumulación.

sustenta en las teorías de los equilibrios individuales y parciales constitutivos del modelo de equilibrio general, equilibrios considerados como afables y estáticos. Esto hace tratar al trabajo como cualquier otro factor de producción y/o mercancía cuya oferta y demanda, y por tanto precio y utilización, serán elementos resultantes del mercado y sus ajustes. Pero hay algo hasta cierto punto novedoso en ella a partir de la segunda mitad del siglo⁵. La inquietud parte del lado de la producción, pero recae en la distribución. Se trata de que los trabajadores acudirían al mercado de trabajo con diferentes niveles de calificación, no solo proveniente de cualidades innatas sino (y esto es lo novedoso de tal teoría) del tiempo que han dedicado a adquirir tal calificación. *...Una vez más, la desigualdad existente en la distribución de los ingresos y de la renta suele estar relacionada positivamente con la desigualdad existente en la educación y demás tipos de formación.*⁶ La calidad del trabajo aparece como fruto de decisiones individuales. Tratan de explicar las diferencias salariales, aunque el hecho de que el trabajo calificado es trabajo potenciado ya lo encontramos en los clásicos (Smith, D. Ricardo). Por tanto dicha corriente une, a su vez, el crecimiento salarial al incremento de la productividad del trabajo, fenómeno que no siempre se comprueba históricamente. Es que el toque neoclásico, bajo supuestos fuertes, muestra un mundo de perfectos conocimientos o transparencia informativa, donde las diferencias salariales irán de la mano con la inversión en capital humano. La sociedad no sería más que una sumatoria simple de individuos maximizadores. La posesión de capital humano, el hecho de haber invertido tiempo y recursos en educación, convierte al individuo en una especie de “empresario” o “capitalista” por lo cual recibiría un beneficio⁷, pues estas corrientes teóricamente defienden la inversión en educación como un costo con fines rentables para ese tipo de sociedad y es por tanto, en sí misma, además de una teoría del mercado de trabajo, una teoría de la educación pues modeliza roles. La propia educación es tratada como cualquier mercancía donde su valor económico depende de la demanda y oferta del mercado y se constituye en una inversión individual. Inversión característica del nivel microeconómico o resultante social de múltiples y linealmente agregadas intenciones individuales maximizadoras.

Por su lado las corrientes Institucionalistas y Estructuralistas intentan algunas respuestas, y en la crítica de la teoría neoclásica más ortodoxa del capital humano que se resumió anteriormente. Estas corrientes investigan la segmentación del mercado de trabajo. A pesar de ello, el carácter neoclásico es común en sus postulados. Aparecen barreras institucionales y estructurales más que exógenas, endógenas al comportamiento económico- social. Cada segmento se descubre caracterizado por elementos de la demanda de trabajo (tecnología) del lado de la producción, como de la oferta de trabajo y su estructura (subculturas de clase), que además, sustentan la distribución. Consideran al trabajo como un factor de producción producido, esto es, no dependiente de una simple inducción de lógica maximizadora, sino de características socioeconómicas, en tanto que la estratificación cultural se presenta como base de la económica que

⁵ El origen de la teoría del capital humano (años 50', escuela de Chicago) encuentra sus principales y más clásicos exponentes, en Shultz, Becker, Mincer.

⁶ Becker, G.S., 1975. pág. 10.

⁷ Ver Samuelson, P.A.; *Wage and Interest: A Modern Dissection of Marxian Economic Models*, American Economic Review, vol. 47, N° 6, dic. 1957, en Toharia, L. *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*. Edit. Alianza, Madrid, 1983. Se agrega como Becker, G.S., 1975. pág.9 expone en tal sentido, su escueta lógica formal: “...*Algunas actividades afectan fundamentalmente al bienestar futuro; el principal efecto de otras se produce en el presente. Algunas afectan a la renta monetaria y otras a la renta psíquica, es decir, al consumo. La vela (refiriéndose a un bien de consumo cualquiera) afecta fundamentalmente al consumo, la formación en el trabajo afecta fundamentalmente a la renta monetaria y una educación universitaria podría afectar las dos. Estos efectos pueden operar bien a través de los recursos físicos, bien a través de los recursos humanos...*”

reproduce los sectores del mundo del trabajo. Tal postulado surge de rechazar el supuesto simplista de trabajo homogéneo, y tratar la diferenciación y por tanto segmentación de trabajadores, encerrando en sí, una visión con cierto corte estructural. En este caso las explicaciones más acabadas del mercado dual de trabajo, incorporan diferenciaciones tanto en el sector secundario como primario (se incluyen al menos segmentos inferiores y superiores). Dichos estratos se distinguen por los niveles de ingreso, status, posibilidades de ascenso y pautas de rotación, donde la educación formal juega un papel prioritario o básico, tanto como diferenciadora, como en la posibilidad o potencialidad que tiene de interactuar y mejorar los niveles de equidad o acceso a los estratos superiores del mercado de trabajo. Es de esta manera que la educación induce a la prosperidad individual y, en tal lógica, colectiva o social. La importancia de la educación formal - que en la observación empírica se muestra poco relevante en el segmento inferior de los mercados de trabajo primarios - toma papeles importantes en los sectores secundarios, dados sus rasgos productivos deducidos de un conjunto de principios generales aprendidos y relacionados a su movilidad y desarrollo.⁸ Así argumentan la necesidad de la intervención pública en virtud de las condiciones de desigualdad de los mercados y sus imperfecciones. Se trata de que quienes tienen la posibilidad de optar por la formación no son en primera instancia los beneficiarios directos, sino sus familias que no necesariamente poseen la información completa, cuyo costo de adquisición se puede tornar imposible, pues se desenvuelven en un contexto sociocultural específico, creando barreras de entrada al mercado educativo. Al menos rompen el fuerte supuesto neoclásico de información perfecta.

La institución Estado, endogeneizada hasta cierto punto al análisis, aparece como agente que actúa y condiciona el desarrollo socioeconómico. De la misma forma conciben la institución escuela, aún cuando del lado de la oferta, el sistema educativo se presenta como recreador de una oferta potencial, pero las necesidades de la demanda determinan el lugar en los distintos segmentos. El ajuste lo tipifican tanto del lado de la oferta, cuando esta es insuficiente cualitativamente e impulsada por los sistemas educativos, o por el lado de la demanda. La explicación partiendo de la demanda de tales procesos de ajustes es explicitada, en tanto que la tecnología genera esa movilidad. La tecnología implicaría grados de incertidumbre e inestabilidad. El progreso tecnológico, aquí, divide el proceso productivo, creando y recreando el dualismo entre trabajo y capital fijo. Tecnología cambiante que provoca que parte de la población comience a quedar aislada en virtud de la incertidumbre y la variabilidad de la demanda de trabajo. El punto lo centran en que una parte de la población accede de mejor manera que la otra a los beneficios del desarrollo tecnológico, basados en su propio potencial cultural. Dualismo y segmentación que aparecen como un hecho en sí mismo, pero recreado por empleadores con el fin de sostener las estructuras económicas, e influenciado por distintas instituciones (por ejemplo el Estado)⁹. O sea, el dualismo y segmentación de los mercados de trabajo recreados por la empresa aparecen justificados como una limitación de este agente, sin explicación mayor del agente en sí. Resulta que

⁸ Ver Piore, M.J.; *notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo* y Doeringer, P.B. y Piore, M.J.; *El paro y el mercado dual de trabajo*, en Toharia, L. *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*. Edit. Alianza, Madrid, 1983.

⁹ Feldstein, M., *The Economics of the New Unemployment*, en Toharia, L., *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*, edit. Alianza, Madrid, 1983. pág. 290, plantea: "...en la raíz de este problema se encuentra la dura realidad económica de que las empresas no pueden permitirse ofrecer una formación en el trabajo útil para una amplia clase de empleados jóvenes. Generalmente, una empresa sólo puede proporcionar la posibilidad de adquirir nuevas calificaciones vendibles - mediante una formación en el trabajo, una supervisión minuciosa o incluso simplemente mediante aprendizaje por experiencia- al trabajador cuyo producto neto sea durante el período de formación por lo menos igual a su salario..."

más allá de la tecnología cambiante, y necesidades a satisfacer de la demanda, no hay explicación que transgreda la función de producción de corte neoclásico, aunque se incorporen nuevos aspectos que hacen a la competitividad imperfecta, o sea, a la institución mercado en interacción con otras instituciones públicas o privadas, incluso fuera de los marcos nacionales.

En estas corrientes, resalta, por tanto, la introducción al análisis de las instituciones básicas (particularmente escuela, familia, estado, además del mercado). Aún así, la categoría trabajo es tomada como capital, en el entendido de que el acceso a mayor calificación predeterminaría la posesión de un medio de producción semejante a cualquier otro elemento del capital. Es entonces que la intervención política se trastoca en una teoría de costos y por tanto de eficiencia, reconociendo la importancia del aprendizaje colectivo antes de la incorporación al trabajo y con el fin de acceder a los niveles superiores. Se manifiesta la capacidad discriminatoria del mercado referente al capital humano, en virtud del proceso económico de dinámica acelerada, pero aceptando la dotación no equitativa de dicho capital en el punto de partida. Todo proceso rápido de crecimiento llevaría a un cambio estructural, donde sectores económicos líderes irían quedando continuamente obsoletos ante el ascenso de otros, por lo que los ciclos tecnológicos repercutirían en la dinámica o impulso de formación y recreación de capital humano. Exponen que el desarrollo humano, y dentro de él la educación, permite a los individuos obtener y explotar un conjunto de capacidades que, además de llevarlos a una realización personal, los dota de mayores capacidades para producir riquezas y en ese entorno una mayor productividad social. Se trata entonces de expansión de rentas a nivel individual y social, apareciendo un círculo virtuoso o la posibilidad del mismo, destacándose el papel que en ello puede jugar la política económica- social.¹⁰ Aún así no logra romper con el postulado individual característico de la escuela neoclásica y la identificación apriorística entre interés individual y social, resurgiendo de alguna manera el principio psicológico o subjetivo de maximización y bienestar social, como sumatoria o inducción del bienestar individual, aún cuando las causas sean encontradas en la posesión de riqueza cultural diferente de las distintas estructuras familiares (incluso geográficas) de hecho colectivas que reproducen los segmentos sociales.

b) Una forma salarial: un método particular.

b.1) Bases Teóricas.

Si bien el papel de la formación y por tanto del sistema educativo está atado a un todo sistémico, sus fundamentos encuentran causa en los modos de desarrollo característicos de las distintas sociedades, en particular del capitalismo y su forma de reproducción productiva y social, aún en sus diferentes particularidades¹¹. El punto de partida podría situarse en la teoría de la fuerza de trabajo, culminando en la teoría de la reproducción. El trabajo consciente es producto del desarrollo de la humanidad, en los ámbitos de la cultura que implican la cultura material. A su vez, dicho trabajo desarrolla al mundo, pero justamente como trabajo pensado, no en simples términos. Se plantea entonces que es precisamente esa característica del trabajo humano que ha hecho posible, de formas distintas, el desarrollo humano, social. Y ese trabajo, mezcla intelectual y física es capacidad del propio hombre como ser social, más que como individuo aislado. Tal capacidad humana para trabajar es lo que Marx llamó Fuerza de

¹⁰ Ver Yañez, C.; mayo 2001.

¹¹ Ver Ponce, A. 1977. Interesa destacar esta lectura, donde el autor resume el papel de la Educación a lo largo de la historia y sus formas en los distintos modos de producción (comunidad primitiva, esclavismo, feudalismo, capitalismo), así como el análisis de las posibilidades o alternativas de una enseñanza de nuevo tipo que puede sentar las bases en el régimen del capital, pero propia de una sociedad futura.

Trabajo.¹²

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

Entonces, el fenómeno de la transformación de la fuerza de trabajo es definido por las formas complejas de acumulación y la interacción de las instituciones sociales, más que por simples equilibrios de oferta y demanda. El proceso de trabajo se muestra como resultado de un contrato previo de compra-venta en el cual intervienen las dos partes, al menos en sus formas más esenciales, capitalistas y trabajadores, pero y sin duda como entes sociales, complejos y heterogéneos y por tanto representados o integrados en diversas y contradictorias estructuras o instituciones sociales. La cambiante y dinámica acumulación capitalista domina y moldea, no sin contradicciones, el proceso de trabajo. Ese carácter dúctil, moldeable, consciente de la capacidad humana de trabajar permite el proceso creciente de apropiación de plusvalor y por tanto retroalimenta la acumulación de capital, a la vez que la contradice, siendo ella, la esencia reproductiva del sistema, desde el punto de vista productivo y social como un todo o unidad dialéctica.

La propia dinámica capitalista vincula a la fuerza de trabajo y su capacitación o educación necesaria. Ya en el siglo XIX Marx exponía que *...para modificar la naturaleza humana general de manera que adquiera habilidad y destreza en un ramo laboral determinado, que se convierta en una fuerza de trabajo desarrollada y específica, se requiere determinada formación o educación, la que a su vez insume una suma mayor o menor de equivalentes de mercancías. Según que el carácter de la fuerza de trabajo sea más o menos mediato, serán mayores o menores los costos de su formación. Esos costos de aprendizaje, extremadamente bajos en el caso de la fuerza de trabajo corriente, entran pues en el monto de los valores gastados para la producción de esta.*¹³ Precisamente uno de los aspectos teóricos más discutidos recientemente es el fenómeno de la sumisión real del trabajo al capital, y sus grados de agudización¹⁴. Por ejemplo el taylorismo y el fordismo, postfordismo o toyotismo y las diversas formas de sistemas de control. La institucionalización creciente del control y las búsquedas continuas de renovación en este aspecto, se observan como un proceso continuo a través de la historia en el que intervienen múltiples sistemas institucionales, donde lógicamente se destaca el estado. En lo anterior, no solo se incluyen formas organizativas de producción o coerción económica o física, sino un sistema de dominio

¹² Ver Braverman, H., *Labor and Monopoly Capital*, cap.1. 1974. en Toharia, L., *El Mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, edit. Alianza, Madrid, 1983.

¹³ Marx, C., *El Capital*, tomo I, vol. 1, Siglo XXI Edit., 1era. edición en Español, julio 1975, Argentina, pág. 209.

¹⁴ Ver Cohen, J.S. "The Achievements of Economic History: the Marxist School"

que parece abarcar todos los ámbitos, incluso la formación de costumbres o elementos ideológicos de dominio¹⁵. Visto así, el sistema educativo, cumpliría un importante papel en la reproducción del sistema, o sea en la reproducción social y de clase, retroalimentándose así mismo con las formas de producción y en la producción misma, por tanto y a su vez en el mercado y el consumo. Más, con dinámica interna propia que puede contradecir o en ciertos momentos contrarrestar la afirmación anterior. Se agrega que la dialéctica de *...esa dualidad entre trabajo intelectual y trabajo manual también a nivel internacional se reproduce...:* (en sus rasgos más esenciales y generales en) *la investigación científica y tecnológica para el primer mundo, el adiestramiento en el uso de las tecnologías para el tercer mundo.*¹⁶ Queda entonces plasmada la idea de la reproducción capitalista a nivel mundial, también en este aspecto, como parte del todo dialéctico, contradictorio, unido, dinámico. Reproducción sistémica mundial que aflora inducida por el desarrollo de las formas de propiedad que dominan las tecnologías conformándose no *...como un bien universal y disponible para todos los agentes,* (sino como) *un producto que se desarrolla y apropia por agentes específicos y se difunde, de manera igualmente específica y limitada, al tejido social*¹⁷ **Lo expuesto y en relación al sistema educativo, puede analizarse de dos maneras, la formación como reproductora de plusvalía y por tanto de capital o como reproductora de salario y por tanto de la fuerza de trabajo. La segunda observación, como salario indirecto, es la forma escogida para este estudio, cuyo marco instrumental ha sido en parte desarrollado por la escuela de la regulación.**

Los modos de regulación se articulan a lo largo de la historia con las formas de acumulación y dentro de ello el movimiento de las distintas instituciones que lo conforman. Por tanto el sistema educativo no parece tener relación unívoca con el desarrollo de la capacidad productiva de una nación, aunque algo más estrecha con las conformaciones de mercados de fuerza de trabajo, pero tampoco unidireccionalmente. Tales sistemas se observan adecuándose también, más o menos lento en el tiempo, a las formas de acumulación dominantes. El relacionamiento del mercado de fuerza de trabajo con el sistema educativo suele darse con la oferta de mano de obra y su nivel de calificación, sin que esto sea condición suficiente para idéntica interacción con la demanda. Más, dicho mercado actúa en un marco regulador más amplio, aún teniendo en cuenta la dialéctica interna del propio campo¹⁸. Esta observación incluye un segundo nivel de influencia sobre el sistema educativo. Se trata entonces de comprender al sistema educativo como un sistema en sí, moviéndose y determinado en última instancia por un conjunto de relaciones sociales y de producción. Afirmación que implica la ya mencionada adecuación tendencial al proceso socioeconómico, más que un simple ajuste en términos de mercado. Por tanto, el desarrollo del sector no puede estudiarse al margen de las relaciones económicas en su conjunto.

b.2) Sobre el método: la categoría Salario Indirecto y otras.

En el entendido que resulta elemento central en esta relación el sistema público educativo, cabe anotar la comprensión que se tiene de la institución Estado y por tanto de su papel. Se comprende al Estado como una relación social en sí misma, inmersa en el entramado sistémico y pieza crucial de su desarrollo. Su existencia se toma como endógena también en su propia gestación como agente social. Se descubre su trasfondo de clase, manifestándose allí las contradicciones propias de poderes económicos tanto

¹⁵ Ver Gramsci, A.: "Notas sobre Maquiavelo"

¹⁶ Galán, L., en FENAPES, "Educación secundaria. La reforma impuesta. Diez visiones críticas", 2001, pág. 135.

¹⁷ Bértola, L. y Bertoni, R., 2000. pág. 5.

¹⁸ Ver: Longhi, A. y Stolovich, L., 1996.

subordinados como dominantes y al interior de cada uno de ellos. Institución que se desarrolla tanto a nivel nacional, como internacional y en ello la correlativa teorización de los imperios, más sin descuidar la dialéctica entre las condicionantes externas e internas, donde las segundas aparecen con esa fuerza característica y contradictoria de lo determinante tendencial o de última instancia. Más concretamente, Estado como productor y distribuidor (además de consumidor) de la riqueza social, Estado como reproductor del sistema en sí mismo. Así visto el Estado parecería concretarse como locus de interrelacionamiento conflictivo de los poderes económicos, o sea, a su vez, como generador o regenerador de plusvalía y por tanto de salario, reproduciendo el propio conjunto social.

De lo anterior se deja explícita la existencia de una plusvalía social, o forma indirecta de redistribución del valor a través del Estado, garante por tanto de tal sistema y no solo como *juez y gendarme*, ni incluso como mero o simple redistribuidor de lo creado bajo otras formas de propiedad. Por tanto, la producción, distribución y consumo de plusvalía, no es totalmente exógena al Estado. Esta institución se levanta aquí como Estado capitalista, adecuándose dialécticamente a las formas de acumulación de las cuales también es parte incluso – aunque no solo – por definirse como uno de sus agentes centrales. De la misma forma se expone la existencia de un salario social o indirecto donde el Estado cumple su papel no solo de la forma redistributiva que emana de la primera (redistribuidor de plusvalía y por tanto de salario), sino además estableciendo la conformación de salarios directos públicos, que actúan con los ingresos salariales privados en una conformación salarial macroeconómica tendencial. El Estado interviene en la formación salarial, y no como simple mediador entre clases o sectores, sino como parte misma del complejo y conflictivo entramado social. Sustancial es su papel en la otra forma o parte del salario, o valor de reproducción de la fuerza de trabajo, (y sobre todo en la segunda mitad del siglo XX) que se distribuye a nivel macroeconómico. Esta relación salarial es la que toma fundamentalmente las formas de Educación, Seguridad Social, Salud e higiene ambiental, vivienda. En otras palabras, salario indirecto. Formas que, aunque en parte monetarias, suelen tener un alto componente material (e inmaterial) más amplio. En un esfuerzo mayor de acercamiento a esta categoría entendida como crucial para el análisis propuesto, se expone el siguiente planteo de Saillard que parece resumir de cierta manera parte de lo expuesto: ... *El concepto de salario indirecto se encuentra, entonces en la intersección de la relación salarial y las formas de intervención del Estado.*¹⁹

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

¹⁹ Saillard, Y., *El salario Indirecto*, en Boyer, R. y Saillard, Y., *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires, 1996. pág.147

Ya expresamos que la educación puede ser componente del salario social o indirecto, formando parte de la reproducción social y de producción. En tal sentido es propósito observar el desarrollo del sistema público educativo referido y su relación de correspondencia con el desarrollo económico del Uruguay en el período 2005-2009, más, en la comprensión de que sus niveles mayores de masividad se dan en los subsistemas primarios y medios, y por tanto, es allí donde cumple plenamente con las características de la categoría salarial especificada.

De la misma manera que la relación salarial en general, la parte en cuestión, parece de una dialéctica compleja, donde interactúan la diversidad de clases sociales, sus distintos sectores y el Estado mismo, como centro de poderes hegemónicos pero a su vez donde coexisten y presionan los sectores no dominantes también en su heterogeneidad. Por tanto, de la lógica expuesta se desprende que el salario indirecto también depende de la acción de los actores directamente involucrados en estos servicios. Resulta interesante observar entonces la definición de compromisos institucionales, entendiéndolo por ello: *...el resultado de una situación de tensiones y de conflictos entre grupos socioeconómicos durante un período largo, a cuyo término se pone en práctica una forma de organización, creando reglas, derechos y obligaciones para las partes intervinientes. Los compromisos institucionales se imponen como marcos con relación a los cuales la población y los grupos involucrados adaptan sus comportamientos y estrategias, y cuyos principios básicos se mantienen sin cambios a largo plazo. Los dispositivos implementados se muestran entonces particularmente resistentes al cambio y ejercen una influencia decisiva en la dinámica de las acciones públicas.*²⁰ Interesa por lo tanto, la particular relación salarial de este sector de trabajadores, no como una simple proyección de lo micro a lo macro, pues estamos conscientes de la particularidad del grupo en tal sentido, más allá de que ciertas tendencias puedan correlacionarse, cosa que también se intentará detectar de alguna manera. Es que precisamente, es el colectivo de trabajadores de la educación, el instrumento o el agente que pone en marcha el sistema educativo. Más, en el caso particular de sus niveles medios (secundaria y técnica), se integra por otro agente beneficiario directo de esta redistribución social, conflictivo y movilizador social: el estudiantado. Se trata de adaptar y ensayar un método de análisis, la relación salarial, en tal particularidad.

II- Un método particular para el análisis & Un modelo particular. La instrumentación.

1- Hipótesis

Para este tipo de estudio, las hipótesis o respuestas a buscar podrían estar dadas por la verificación de:

- a) Los cambios de formas en la acumulación de capital (si es que se dieron en el período a estudiar) traen consigo cambios de formas en la producción y el trabajo. Ello impacta en las formas educativas públicas, como parte integrante de la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria en los nuevos tiempos.
- b) Las formas salariales son parte inseparable de los procesos de acumulación. El Régimen de acumulación y de regulación subyacente, impulsa la

²⁰ André, C., *Estado de bienestar y compromisos institucionalizados: desde los orígenes a la crisis contemporánea*, en Boyer, R. y Saillard, Y., *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires, 1996. pág. 140

adecuación del sistema educativo público como parte del salario indirecto. Es que los cambios de formas en la acumulación del capital traen consigo cambios de forma en la producción y el trabajo. Ello impacta (también desde el ángulo de la distribución) en las formas educativas públicas, como parte integrante de la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria en los nuevos tiempos del país. En otras palabras el sistema educativo cambia al cambiar el régimen de regulación y acumulación.

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

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

2- Instrumentación

De acuerdo al marco expuesto, su aplicación tendría que incluir en primera instancia un análisis general del desarrollo económico determinado en el espacio y tiempo que se pretenda abarcar. Aquí, y a manera de ejemplo, Uruguay 2005-2009. De acuerdo a la particular temática, el análisis de los cambios en el Estado y el sector público, tendrá que destacarse, y muy especialmente la parte integrante de la categoría Salario Indirecto. Este será el marco necesario para el estudio del sistema educativo primario y medio como forma salarial indirecta.

Tocaría en esa primera parte, en el análisis de política económica, hacer hincapié en la política presupuestal dada la particularidad del sector a estudiar. El Presupuesto Nacional en tanto que forma de redistribución de la riqueza, suele presentarse determinado²¹ por el régimen de acumulación imperante y ser expresión del Modo de Regulación. En él se dan formas encubiertas de plusvalía y salario indirecto. En ello y en primer lugar la participación de los gastos en educación, que en cierta medida resultan destacados en la medición de la categoría salarial en cuestión, cuyo crecimiento o disminución puede o no, guardar relación directa con el comportamiento estricto del salario directo como categoría, en tanto que reproductor de la fuerza de trabajo como capital pues, los motivos del aumento o disminución de estos gastos pueden ser múltiples. Deben considerarse las variables PBI, Gastos del Gobierno Central y Gastos en educación pública, así como su interrelación. A partir de allí, podrá comenzar a exponerse la cuestión central: El sistema Educativo Público, primario y medio como salario indirecto.

2.1- Indicadores.

2.1.1- Participación del gasto en educación como parte de la categoría salario indirecto.

Se toma la evolución del gasto por alumno como indicador de la tendencia salarial indirecta a estudiar. La construcción de este indicador se remite a la relación entre gastos en el sistema y matrícula. Su relevancia para el análisis merece especial atención. Se trata de la distribución promedial de dicho gasto entre los directamente involucrados. En tal sentido podría señalarse como limitante al uso de tal indicador el

²¹ Refiere a la categoría “determinación dialéctica” que equivale también a la no determinación, o la determinación en tendencia. Por tanto lo expuesto no niega el impacto de la interacción social.

hecho de que este gasto y durante toda la etapa de estudio estuvo compuesto en cifras cercanas al 80% por remuneraciones personales docentes y no docentes, ocupando las remuneraciones docentes más del 80% del total de remuneraciones. En otras palabras, estamos hablando de una relación salarial directa que la tomamos como indirecta. Pero es que estos salarios directos, específicos, se conforman a su vez como salario indirecto en tanto que resultan variable determinante de la calidad de la enseñanza. La UNESCO²² demuestra por método de encuesta para los años 90' la determinación de la variable "salario no deseado" en la calidad del servicio. Rosa María Torres destacaba los costos del "ahorro" en docentes, declarando que ... *"el deterioro de la calidad de la enseñanza está estrechamente relacionado con el deterioro de la calidad docente"*²³, argumentando los efectos de los bajos salarios entre los que se encuentran: éxodo docente, pérdida de recursos humanos calificados, motivados y con experiencia, reclutamiento de personas con débil calificación y experiencia, acumulación de cada vez más horas aula de trabajo, etc. La situación salarial docente es un indicador relevante en la calidad con que este trabajador puede cumplir su tarea, y por tanto se trastoca también en forma salarial indirecta hacia el conjunto de la población.

Se observarán las formas de financiamiento del sistema, delimitando la participación estatal, la división funcional y administrativa del gasto, además de las relaciones con el PBI, el Gasto Total del Gobierno Central ya nombrado, y la correspondencia con las formas salariales directas a través de la evolución del gasto por alumno, el salario real de todos los trabajadores y el PBI. Podrá observarse la evolución de la cobertura educativa, y otras variables de desempeño (niveles de repetición, evolución de niveles educativos alcanzados por la población, etc.). La variable gasto por alumno en su evolución resultará también indicativa de la política económica, así como la evolución del salario docente. Se estudian indicadores de infraestructura educativa y otros que muestren tal evolución. Por tanto se estudiará la evolución del gasto público en educación pública por rubro (salario, otros gastos de funcionamiento e inversión), reconociendo la incidencia distinta que pueden tener en la calidad y cobertura educativa.

2.1.2- Los cambios institucionales relacionados directamente al sistema educativo como indicadores cualitativos.

Otros elementos, no cuantificables, se vinculan directamente con el desarrollo del sector, su calidad y expansión. Ellos también relacionados a las necesidades del régimen de acumulación y al relacionamiento social más o menos conflictivo que encierra. Se trata de la expresión legal e instrumental de expansión en cada uno y en todos sus sectores, desarrollo de sus formas organizacionales y la interrelación que de ello pueda emanar, entre otras cosas, reconocimiento escalafonario de la labor docente e impulso formativo. Se hará referencia; por tanto, al desarrollo de la legislación respectiva y la reglamentación institucional. Lo expuesto, en este particular, es parte sustancial, cualitativa de esta categorización como salario indirecto. Así mismo se tendrá en cuenta la participación de estudiantes y trabajadores. Se destaca la importancia de estos cambios en la calidad de la enseñanza y por tanto en la evolución de estas formas salariales particulares. Implica además que en el estudio de la distribución del gasto por cada subsistema y su evolución, se observen las tendencias centralizadoras o descentralizadoras acaecidas.

²² UNESCO, 2000.

²³ Torres, R.M.; "La profesión docente en la era de la informática y la lucha contra la pobreza" en UNESCO, 2000. Pág. 441.

III La aplicación. Un estudio de caso: La Enseñanza Primaria y Media en el Uruguay 2005-2009.

1- La coyuntura

1.1- Antecedentes.

En la región, las condiciones de refinanciación de la deuda externa en los 80' iniciaron los cambios estructurales necesarios para la nueva afluencia de capitales en los años 90', cuando se le sumó el Plan Brady. El capital financiero fue el eje común de estos modelos, cerrando así el circuito desarrollo- subdesarrollo, pues una nueva etapa de globalización se abriría para cerrarse con el advenimiento de una nueva crisis al finalizar el siglo. La transnacionalización creciente, la mayor apropiación foránea de excedentes y el menor grado de autonomía en las decisiones locales, fueron rasgos verificantes de un funcionamiento económico en el que fue notoria la omnipresencia del Banco Mundial y el FMI en la conducción económica. La transferencia de ingresos en beneficio de grandes capitales extranjeros se visualizó especialmente a través del pago de intereses de deuda externa y el fenómeno de las privatizaciones, mientras que los procesos de concentración de riquezas se nutrieron esencialmente de la redistribución del ingreso interna para lo cual se fueron suscitando cambios importantes en la acción del Estado. La importancia asumida por el pago de los intereses de deuda externa, el descenso de los tributos pagados por el gran capital e incluso las regalías a grandes empresas y bancos, determinaron un crecimiento desmedido de los impuestos que recayeron sobre el consumo de la población, a la par que se instrumentaron sucesivos “ajustes estructurales” que se tradujeron en incrementos de impuestos indirectos al consumo, disminución de gastos sociales, extranjerización de empresas públicas, nuevas reducciones del salario directo e indirecto y una mayor apertura comercial externa. Ingrediente importante de todo este menú, lo constituyeron los procesos de integración regionales. Globalización comercial y productiva con sustento en la financiera en la particularidad latinoamericana.

En el Uruguay, las formas de desarrollo no fueron muy diferentes. A la salida de la Dictadura se profundizó el modelo de acumulación preexistente. La recuperación del mercado interno, vía incremento salarial, resultó instrumento indispensable económica y socialmente para superar la fase crítica. Dicho aumento del 13% hacia 1986, al menos permitió volver a los niveles 1977-78, fenómeno en el que influyó la restauración sindical y partidaria de la izquierda, la absorción de la deuda interna privada por parte del estado (conocido como “compra de carteras”), así como el aprovechamiento de una importante capacidad industrial subutilizada. El impulso de la demanda interna y el mejoramiento de la situación relativa a la demanda externa hacia 1986 y 1987 bajaron el nivel de desempleo, que había llegado a superar el 14% en 1984. Los Acuerdos de Ajuste Estructural con el Banco Mundial SAL 1 y SAL 2²⁴ (16 de junio de 1987 y 16 de

²⁴ Las recomendaciones de SAL I pautarían como objetivos primordiales la reformulación del Sector Público y en ello las Empresas Públicas (AFE, OSE y PLUNA). Se impulsarían inversiones en el MTOP y en la enseñanza como preámbulo de las Reformas de los 90', así como se mantenían las metas de déficit pautadas con el FMI. Incluía el mejoramiento de regulación de la banca comercial. Las recomendaciones de SAL II acuerda las formas de pago y desembolso con el objetivo explícito de incrementar exportaciones, ahorro interno y disminución del desempleo, estableciendo reducción de impuestos a las exportaciones, tipo de cambio competitivo, reducción de tarifas máximas de importación y eliminación de tarifas sobre la importación de insumos para el agro, reducción del gasto público y Reforma de la Seguridad Social y restricción del restante gasto que implicaba ajustes de salarios al 90% de la inflación pasada, restricción de las inversiones y empleo, otras mejoras de rendimiento impositivo y de gestión, más incrementos de tarifas públicas al ritmo de la inflación. Se explicita nuevamente la determinación por el mercado de las tasas de interés, así como la rehabilitación de los bancos quebrados a efectos de reprivatizarlos, incluyéndose actividades específicas hacia sectores productivos como la forestación y el desarrollo lechero, más la regulación de zonas francas. Tomado de Arce, G.; Rocca, J.; Tajam, H.; 1991.

mayo de 1989 respectivamente) y el Plan Brady de refinanciación de deuda a partir de 1990 marcaron el esquema inicial de la siguiente fase. Los años 90' fueron tiempos de Reforma del Estado, establecidas en las distintas Cartas de Intención con los organismos multilaterales.

El cumplimiento además de los plazos de pago del endeudamiento público (salvo dos renegociaciones: 1986 y 1991), permitieron al país en 1997 obtener el manejado “grado de inversión” (“investment grade”), como cúspide en el proceso de afianzamiento de plaza financiera, y apenas algo más de un año antes de desatarse la segunda crisis del modelo. Fue un proceso de privatizaciones (limitado en su profundidad por el plebiscito de 1992), además de la desmonopolización de otrora actividades netamente públicas y concesión de obras públicas que algunos autores entienden como formas indirectas de privatizaciones. Reforma del Sistema Financiero Estatal (sanción de la Carta Orgánica del Banco Central y transformaciones en el BHU y BROU), también limitadas por las prácticas de refinanciación de dichas entidades financieras. Reforma del Estado que se plasmó con mayor profundidad en la Reforma de la Seguridad Social y la Reforma Educativa, corrigiendo ambos sistemas a los nuevos tiempos. El nuevo modelo trajo consigo cambios estructurales en la producción que se manifestaron en cambios sociales, dónde no solo se destacó el cambio de sectores captadores de mano de obra, incluyendo el advenimiento del supermercadismo y el desarrollo del sector servicio en su conjunto, sino de la informalidad y con ello, la depauperización de las condiciones del trabajo. Depauperización que se retroalimentó con la desestructuración del movimiento sindical como reflejo de la nueva conformación productiva. La característica del modelo relativo a sus rasgos esenciales de concentrador y excluyentes, no solo se observó a través de la evolución de la desocupación y la calidad del empleo que mencionábamos antes, sino también de la evolución del salario directo de los trabajadores, entre otros indicadores relativos a los ingresos. La relación entre excedente apropiado y el monto de los salarios pagados, creció entre 1991 y el 2000 en un 33%, pues ante salarios con leve crecimiento (prácticamente estancados), la ganancia llegó en 1997 (punto más alto de la década) a un 77% más que en 1991.

La última fase crítica mostró un nuevo cese de pagos (a proveedores) en su punto más bajo (año 2002), así como un nuevo canje de deuda con el mercado de capitales (ampliación de plazos de pago con intereses mayores), y varios “blindajes”, en tanto que los organismos internacionales y la Reserva Federal de EEUU volvieron a salir al cruce de la imposibilidad de pagos. Se agudizó a lo largo del último ciclo, la concentración de la riqueza²⁵. En esa fase crítica inmersa en una crisis regional se produjo un cambio en la estructura de las exportaciones²⁶. Por un lado, los efectos de la

²⁵ Entre 1998 y 2002 el salario real cayó en un 20%, mientras que el PBI cayó en un 18%; entre 2002 y 2003 el salario real cayó en un 3%, mientras que el PBI creció un 2.2%; entre 2003 y 2004 el salario real apenas creció en 3%, mientras que el PBI creció un 12.3%.

²⁶ Para 1998 las exportaciones manufactureras de alimentos, bebidas y tabaco (carne fundamentalmente) eran el 47% del total, para el 2005 eran el 54%; las exportaciones de textiles bajaron su participación entre 23% y 17%, los productos metálicos, maquinarias y equipos a su vez pasaron de ser un 9% a ser un 3% del total en iguales años. La variación del destino de las exportaciones en medio del ciclo crítico regional y nacional, se vincula a lo antes expuesto. Para 1998 el 55,4% de las exportaciones se destinaban al MERCOSUR, el 5,7% a EEUU y el 16,4% hacia la Unión Europea. Para el 2005 el 22,9% de las exportaciones se destinaba al MERCOSUR, el 22,4% a EEUU y el 19,5% a la Unión Europea. Precisamente el incremento de las exportaciones de origen agropecuario (carne) se produce en virtud del tipo de demanda proveniente de EEUU, con ello el afianzamiento de la primarización económica en un modelo de características aperturistas. A su vez en 1998 más del 60% del PBI de la industria Manufacturera se destinaba a la exportación (carnes) y hacia el 2004 más del 80% de la Producción manufacturera se destinaba a la exportación.

crisis donde el PBI industrial aún no alcanzaba los niveles precrisis (1998), por el otro, la disminución del consumo, interno pues la salida de la crisis se constituyó en un proceso brutal de concentración de la riqueza.

1.2- La Coyuntura: 2005-2009.

Luego de la recesión económica, la economía mundial crece significativamente hasta fines del 2007. En los primeros años del siglo XXI y una vez que las economías latinoamericanas se hallaron en fase de recuperación, creció nuevamente la inversión extranjera directa siendo, en el período 2004-2008, un 32% mayor que en el período 1999-2003. Aunque los flujos de inversión extranjera directa no superaron los niveles anteriores, sobredimensionados por los procesos de privatizaciones de los 90, sí fueron superiores a las inversiones especulativas de corto plazo de antaño, mostrando una tendencia diferente. América Latina, muchos de sus países, se reinsertó en la economía mundial fiel a su triste historia, exportando alimentos, insumos estratégicos y materias primas, dicho de otra manera, vendiendo la dinámica de la transformación que esos bienes conllevan, pero ahora, como un siglo atrás, los exportadores son preponderantemente extranjeros. Cuando los Tratados de Libre Comercio unifican comercio e inversión buscan institucionalizar esta realidad, y se convierten en un instrumento para potenciar que los mercados de destino y el origen de los exportadores coincidan, cerrando un reforzado circuito de la dependencia. Por otro lado, el ahorro nacional no es reinvertido en la economía doméstica y fluye al exterior buscando rentabilidades seguras. Es casi imposible detener este proceso, cuando en el marco de economías que funcionan aún con un enorme endeudamiento interno, se pretende que el sistema financiero público y privado cumpla con las normas de Basilea, controladas por Bancos Centrales, cada vez más autónomos de la política. Se da entonces la paradoja de que nuestros países explotan sus recursos naturales con inversión extranjera, mientras invierten su propio ahorro en el exterior, financiando principalmente el déficit de EE.UU. La inflación global continuó en ascenso como consecuencia de la evolución de los precios del petróleo, sin embargo el incremento generalizado de los precios de las commodities implicaron términos de intercambio favorables para la región en general, que le han permitido manejar la vulnerabilidad extrema que significa la deuda externa pública. La región superó el ciclo crítico con significativas consecuencias. Tras la crisis se sucedieron cambios de gobiernos con peso importante de sectores de izquierda (Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Vázquez en Uruguay, Morales en Bolivia, etc.). Se abriría así la posibilidad de “redefinir” el MERCOSUR, y sobre todo, tras la incorporación de Venezuela como socio pleno, hacia futuros proyectos de complementación productiva.

Hacia fines del 2008 otra fase crítica mundial y con ella, se suceden las bancarrotas gigantescas, bolsas en picada, miles y miles de millones que se entremezclan en una especie de salvataje desesperado. Era predecible en un Modelo donde, la necesidad de rentabilidad del capital, hizo a la expansión del sistema financiero y, por tanto, todo tipo de forma especulativa de incremento de ganancias. Esos gigantes financieros, especulativos por sí mismos, endeudaron a medio mundo, incluso por encima de las posibilidades de pago, y llegó el día en que ese “medio mundo” no pudo pagar más. Se sucede la caída del mercado inmobiliario. La especulación no tiene asidero en la economía real, tarde o temprano se reajusta, es lo que en economía se conoce como Ley del Valor. La primera consecuencia de este

proceso fue la ya mencionada recesión 2001-2002 que se vivió en el propio EEUU, y las crisis que soportamos a nivel de la región en los últimos años del siglo pasado y principios de este. La segunda consecuencia, con fases críticas gravísimas a nivel de países desarrollados y vislumbrando ya una crisis de Modelo, o sea de forma de funcionamiento del Capital, cuya expresión reciente no indica ser la última. Un cambio de Modelo a nivel mundial, implica cambios estructurales importantísimos. Pero un cambio de Modelo implica también afectar intereses económicos y políticos, hoy con marcada influencia, donde la racionalidad no ha sido una de las características del sistema.

En Uruguay, la crisis 1998-2005 más que un ciclo, podría considerarse una crisis de Modelo. La etapa anterior trajo consigo y como expresión de las contradicciones de clase, una especial contienda electoral que culminó con 170 años de gobiernos Blancos y Colorados, y el ascenso en marzo de 2005 del Frente Amplio. El proceso actual se podría caracterizar por una transición entre dos Modelos, contradicción abiertamente expresa entre izquierda y derecha en la última contienda electoral de octubre y noviembre 2009, pero también implantada en la propia coalición de izquierda y como expresión del mismo proceso.

A partir del año 2003 comenzó la fase de recuperación del ciclo de crisis²⁷. Durante el año 2004 el resultado global del sector público fue negativo (-2% del PBI), con resultado primario positivo (4% del PBI)²⁸. Estos indicadores cambiaron entre el 2005 y el 2008 cuando el resultado global negativo se situó en un -1,6%, -1%, -1,6% y -1% del PBI respectivamente, y el resultado primario positivo en un 2,7%, 3,2%, 2,1% y 1,7% en cada año. Los elevados rangos de crecimiento que se dieron, por encima de aquellas estimaciones, ubicarían la distribución del ingreso hasta el 2008, más en un aumento del empleo que en una mejora de las remuneraciones²⁹. La mejora en los ingresos mencionada, se debió básicamente a un esfuerzo de gasto público focalizado hacia la población en situación de indigencia³⁰, uno de los objetivos centrales por lo cual se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Se debió también al aumento del gasto social en el Presupuesto 2005-2009, y a importantes cambios en el mercado de fuerza de trabajo que reinstauraron la negociación colectiva con garantías para la organización sindical (fueros sindicales, por ejemplo). Por ello el cambio más trascendente es la reducción en casi un 30,5% del porcentaje de personas indigentes

²⁷ El PBI creció un 2.2%, 12.3%, 6.6%, 4.6%, 7.6% y 9%, respectivamente para los años 2003 al 2008, previéndose crezca hacia el 2009 en un 1.2%. Sin embargo los salarios reales continuaron decreciendo en el 2003 (-3,4%), solo crecieron un 2,9% en el 2004. A partir del 2005 y hasta el 2008 el crecimiento del salario real fue del 4.5%, 3.7%, 4.1% y 4.3, alcanzando un 5,7% entre enero y octubre 2009. Recién hacia el último año podría haber existido una cierta redistribución del ingreso, en tal sentido.

²⁸ Se resalta la influencia de la última Carta de Intención firmada con el FMI en 2005, de la política de reperfilamiento de deuda, del crecimiento mayor del PBI y de la inflación en dólares. La política de gestión de la deuda externa pública tuvo como uno de sus objetivos centrales desendeudarse con el FMI, mediante los denominados canjes de deuda condicionada por deuda soberana (privada). El balance comercial, sin incluir la venta de servicios por el sector turismo, se mantuvo deficitario, luego de los superávits del 2002 - 2005 (efecto de la crisis, suba del dólar limitando las importaciones, limitación que fue mayor que la caída de las exportaciones), en términos totales mantuvo saldos positivos excepto el 2006 y 2008. Interesa destacar el destino de las exportaciones que para el año 1999 se dirigían en un 6% hacia EEUU, para el año 2004 un 19,4% y para el 2009 en un 3,3%, incrementándose hacia el MERCOSUR (27.2% en el 2009). Lógicamente si incorporamos al sector turismo, el MERCOSUR toma una participación aún mayor en estos últimos años.

²⁹ No es menor el aumento del empleo, superior a 50 mil nuevos puestos de trabajo entre fines de 2004 y el primer semestre de 2006.

³⁰ La situación de indigencia de hogares e individuos se delimita por ingresos per cápita que no superan el valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA)

desde que se inició el gobierno del Frente Amplio, mientras que las personas pobres se redujeron solamente en un 15,5%³¹.

Pueden observarse algunas tendencias al cambio, entre ellas la restauración luego de 12 años de los Consejos de Salarios; la Ley de Presupuesto Nacional (la proyección del gasto social da cuenta de ello, crecerá entre 2005 y 2009 en un 47.4%); el PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.) y luego el Plan de Equidad; los avances en el tema de los Derechos Humanos que implicó el esperado procesamiento de militares y civiles golpistas y torturadores; el ataque a la corrupción; la reorientación en la política del Ministerio de Ganadería (impulso a la producción agrícola y agroindustrial, desarrollo del complejo azucarero, reorientación del modelo forestal, etc.); esfuerzos por parte del Ministerio de Trabajo en el desarrollo de la economía social (fábrica de vidrio, ex MIDOVER, FUNSA, etc. en acuerdo de complementación con Venezuela³² e impulso a la vinculación entre empresas recuperadas del Continente); la Reforma Tributaria; la Reforma de la Salud; la Ley de la Educación; avances en la Seguridad Social. Puede entonces hablarse de cierta redistribución de la riqueza a favor del salario indirecto en su forma de Sistema Educativo Público, así como en su forma Sistema de Salud y Seguridad Social³³. De igual manera otras tendencias al mantenimiento del Modelo Transnacional se reflejan en temas tan importantes como el endeudamiento interno; el endeudamiento externo; la escasez de crédito; la apertura a la importación; la política hacia la inversión extranjera; la falta de programación productiva global y la propia política de inserción internacional³⁴, que se espera, cambien, en el siguiente período. Tras la crisis y el ascenso del nuevo gobierno a partir del 2005 se abrió una esperanza de cambio, hoy en avance tras la reciente contienda electoral. Dos Modelos pugnan en este proceso de transición. Al respecto son ilustrativas las palabras del hoy presidente electo, José Mujica, expresadas en el cierre del VII Congreso del Movimiento de Participación Popular, " *Porque es absolutamente lógico y objetivo que quien crea honradamente –y yo creo en la honradez esencial- que la piedra angular para generar trabajo es convocar masivamente a la presencia del capital transnacional y luche para crear un cuadro favorable para ese proceso, y se desespere por la seguridades jurídicas, va a buscar de darle mayor privilegio al capital que viene de afuera que al que está acá, pero no por ser injusto sino porque cree honradamente que esa es la mejor manera, el camino más corto de enriquecer la Nación. Esta es una discusión de altura porque no hay derecho a que los pueblos esperen y esperen crónicamente ... tenemos que darnos cuenta que quienes tenemos una visión nacional, por un lado necesitamos la inversión extranjera directa pero como elemento no central, sino como elemento seleccionado que colabore. Para nosotros la espina dorsal, no del crecimiento sino del desarrollo, está en la acumulación interna, y no queremos violar ningún contrato jurídico, pero el*

³¹ Aún permanecen 723 mil personas en situación de pobreza, y 57 mil en situación de indigencia, en una población total que ronda los 3.334.000 habitantes.

³² Con Venezuela se encontró la solución para COFAC (Cooperativa Financiera de Ahorro y Crédito) y su reapertura como Banco BANDES (Banco de Desarrollo). Construcción y exportación de casas prefabricadas de madera. Exportaciones de productos hortícolas al mercado venezolano, por ejemplo tomates. Acuerdo de cooperación integral energética con Venezuela, que entre otras disposiciones determina la explotación conjunta con ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Pórtland) de yacimientos petrolíferos.

³³ La continuidad del proceso daría paso a cambios estructurales a la interna de los sistemas de Educación y Salud.

³⁴ Las características de la recuperación económica imprimieron una continuidad inercial, entre ellas: (a) crecimiento basado en la producción agropecuaria y primarización de la economía, que se sucedió a la desindustrialización de los 90'; (b) fuerte incidencia de las exportaciones en el crecimiento del PBI, reorientadas hacia EEUU; (c) comercialización de productos con bajo valor agregado); (d) Estado altamente endeudado que limita su capacidad redistributiva; (e) movilización social orientada más a definir conflictos en instancias electorales que en la lucha concreta por la distribución.

más grande contrato que no estamos dispuesto a violar es el empeño de la palabra con aquellos que convocamos a una concertación por multiplicar las riquezas del país”³⁵.

2- La Educación Pública Primaria y Media como Salario Indirecto

2.1- Antecedentes

Luego de superada la crisis de los 80', podría afirmarse que el Sistema Educativo Público primario y medio fue paulatinamente corrigiéndose con el modelo general vigente. Lo expuesto tanto desde el punto de vista de los gastos destinados al sector, como curricular y administrativamente, en lo fundamental a raíz de la reforma de los 90', comportamiento que también elevó la dependencia externa, haciendo sustentar las inversiones en préstamos externos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. En síntesis solo el 2.2% del PBI y el 10,5% del gasto total del gobierno central (promedio) fueron destinados a estos sectores de la educación durante el período 1985-2004. En los años 90' (también en promedio) se destinaría para el sistema un 2 % del PBI y un 11% de los gastos del gobierno central, teniendo en cuenta que se trató de años de crecimiento en ambos indicadores. Ello fue influenciado por la evolución salarial que luego de una pequeña recuperación hacia 1986, que no llegó a ubicarse en los niveles precrisis, se mantuvo prácticamente estancado, salvo algunos puntos (en los años 1989, 1993-94) relacionados a la conflictividad del sector (dos grandes huelgas y amenaza de no comenzar los cursos). Se agrega que si bien los gastos educativos y por alumno (como salario indirecto) no sufrieron el estancamiento del Salario Real, la disparidad de su desarrollo no permite afirmar que su comportamiento haya sido muy diferente.

2.2- Educación Pública Primaria y Media como Salario Indirecto 2005-09.

2.2.1- La Descripción y algunos logros educativos del quinquenio.

La matrícula en la ANEP cayó levemente en este período (-4,6% entre el 2004 y 2008), a pesar del crecimiento en la cantidad de estudiantes de Formación Docente (5.9%), en la Educación Técnico Profesional (1,3%), y en el nivel básico de Secundaria (3,1%), pues la disminución se dio en el nivel superior de Secundaria (bachillerato -16.1%) y en Primaria (-5.3%). Para explicarnos este hecho a nivel de bachillerato en Secundaria, convendría remitirse más atrás en el tiempo, donde cada ciclo económico de crecimiento muestra un desplazamiento hacia el mercado de trabajo, por un lado, y por el otro, también un desvío hacia la educación media privada, que en este período y en esos niveles educativos creció en un 7,8%, a lo que se agrega el crecimiento de la matrícula en la Educación Técnico Profesional, que implica también un deslizamiento de matrícula desde la Educación Secundaria superior³⁶. A lo expuesto se agrega la evolución poblacional, fenómeno que se vincula también a la caída de la matrícula en la Educación Primaria, pero en este subsistema, otros factores influyen. En primer lugar un logro educativo importantísimo de este período y relativo a la disminución de los niveles de repetición de 1ero. a 6to. grado (8,6% en 2004 y 6,2% en 2008). En Educación Primaria, y también vinculado al período de crecimiento económico, se observó un crecimiento en la matrícula privada (13%). Sin embargo, es oportuno

³⁵ Separata de “Participando”, medio de prensa central del MPP, junio de 2006.

³⁶ La evolución de la matrícula en Secundaria Pública, resulta muy diferente si la analizamos por niveles (básico y medio superior), pues el ciclo básico mostró niveles históricos de matriculación, llegando a 128.000 estudiantes en el 2008.

especificar que en el Uruguay, la matrícula privada, y según estudios de largo plazo³⁷, no ha llegado a superar el 20% del total. El siguiente cuadro muestra la evolución de la matrícula en enseñanza primaria, media y de Formación Docente, tanto pública (ANEP) como privada.

MATRICULA					
	TOTAL	ANEP	Participación (%)	Privada	Participación (%)
2004	836.474	733.064	87,6	103.410	12,4
2005	825.282	718.773	87,1	106.509	12,9
2006	835.393	714.106	85,5	121.287	14,5
2007	816.763	701.263	85,9	115.500	14,1
2008	814.438	699.429	85,9	115.009	14,1

Fuente: Cultelli, G; en base a datos Dirección Sectorial de Planificación Educativa-ANEP; INE.

Los niveles de cobertura educativa pública muestran la siguiente evolución: En Educación Inicial y para el año 2005, el 23,5% de los niños de 4 años y el 5,4% de 5 años de edad, no asistía a centros educativos, pero ya en el 2008 se había cubierto el 94,5% de los niños de 4 años y el 100% de 5 años. En la Educación Primaria Pública Común (de 1ero. a 6to.) la tasa neta de cobertura permaneció prácticamente constante en el período, también en el primer ciclo secundario público y en el segundo ciclo cayó en un 22%. Finalmente se agrega el comportamiento de la matrícula en la educación de jóvenes y adultos que permanecían fuera del sistema. En el 2005 se atendieron 2.809 alumnos, en el 2009 se atendieron 7.312. A ello hay que sumar el Programa “en el País de Varela: Yo si puedo” que atendió a un total de 5.000 alumnos entre el año 2007 y 2008.

Lo antes expuesto, tuvo que haber influenciado en los niveles de escolaridad de la población. La población mayor de 25 años sin instrucción disminuyó en un 18.8% entre 2006 y 2008, quedando aún 29.486 personas en todo el país en tales condiciones. En la misma población para el año 2006, había completado primaria un 40,7% y para el 2007 un 41,3%. En la población de 15 años y más, puede detectarse que si en el 2004 un 46% había concluido el ciclo básico de enseñanza secundaria, en el 2007 lo había hecho el 51,4%³⁸.

2.2.2- Los Gastos y Salarios.

El porcentaje de este gasto educativo público en el PBI y en los gastos totales del gobierno central mostró cambios importantes en el período. La tasa de crecimiento acumulativa anual en el período 2004-2009 del gasto educativo en cuestión, tuvo guarismos positivos del orden del 11%, cifra sin precedentes en el largo plazo³⁹. Como promedio este gasto en educación se ubicó en aproximadamente un 2,6% del PBI y un 12% del gasto total.

³⁷ Cultelli, G. Tesis de Maestría, FCS, UdelAR, 2001 “La Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnica como Salario Indirecto. Uruguay 1961-2000.”

³⁸ En la población de 18 a 20 años, de 21 a 23, de 24 a 29 y de 30 y más, entre el 2004 y 2008 se observó un incremento del 16,3%, 5,2%, 9,1% y 6,9% entre los que culminaron bachillerato. Sin embargo el incremento del porcentaje de población con ciclo básico terminado en igual período se observa en los tramos de 18 a 20 (2,3%), 21 a 23 (5%) y 30 o más (3,5%) decayendo en los tramos de 15 a 17 (7%) y 24 a 29 (4%). (ver Observatorio de la educación en www.anep.edu.uy).

³⁹ Cultelli, G. Tesis de Maestría, FCS, UdelAR, 2001 “La Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnica como Salario Indirecto. Uruguay 1961-2000.”

GASTO ANEP COMO % DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL PBI. 2004-2009		
AÑOS	ANEP % GGC	ANEP % PBI
2004	10,7	2,5
2005	11,2	2,5
2006	9,8	2,5
2007	10,5	2,6
2008	12,9	2,6
2009*	14,6	3,1

Nota: 2009* estimado

Fuente: Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto- CODICEN- ANEP, elaborado en base a datos RC, BCU, INE

La composición, de acuerdo a las funciones del gasto, se muestra en el siguiente cuadro. Allí se observa que el crecimiento sostenido, tendencial, mayor estuvo dado por el comportamiento de las Remuneraciones, y no solo por la evolución salarial de los trabajadores como veremos más adelante, sino por la ampliación del sistema que trajo consigo la necesidad de aumentar la cantidad de trabajadores docentes. El otro rubro de gran crecimiento fueron las inversiones⁴⁰, con gran impulso el último año. La ANEP impulsó 77 nuevos proyectos educativos de gastos e inversiones durante los años 2008 y 2009. Se muestra también el crecimiento natural de los otros gastos de funcionamiento, atado también a la ampliación del sistema:

GASTO ANEP. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL. PERÍODO 1985-2009. A PESOS CONSTANTES 2009, PARTICIPACIÓN Y EVOLUCIÓN.						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Remuneraciones	9.984.385.802	10.567.262.968	11.258.443.755	12.581.151.406	15.221.712.339	17.761.863.991
Otros gastos de Funcionamiento	1.900.223.872	1.945.474.281	1.879.230.116	2.026.232.649	2.186.134.657	2.230.466.319
Inversiones	1.032.124.324	676.465.530	851.995.014	1.096.694.936	1.398.501.081	2.050.641.008
TOTAL	12.916.733.998	13.189.202.779	13.989.668.885	15.704.078.992	18.806.348.076	22.042.971.318
EVOLUCIÓN						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Remuneraciones	100	105,8	112,8	126,0	152,5	177,9
Otros gastos de Funcionamiento	100	102,4	98,9	106,6	115,0	117,4
Inversiones	100	65,5	82,5	106,3	135,5	198,7
TOTAL	100	102,1	108,3	121,6	145,6	170,7
PARTICIPACIÓN (%)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Remuneraciones	77,3	80,1	80,5	80,1	80,9	80,6
Otros gastos de Funcionamiento	14,7	14,8	13,4	12,9	11,6	10,1
Inversiones	8,0	5,1	6,1	7,0	7,4	9,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Nota: * 2009 asignación (1985-2008 ejecutado); ** TOTAL SIN LEYES FINANCIADAS, INCLUYE, en "Subtotal Gastos de Funcionamiento, "CUOTA MUTUAL POR INCISO

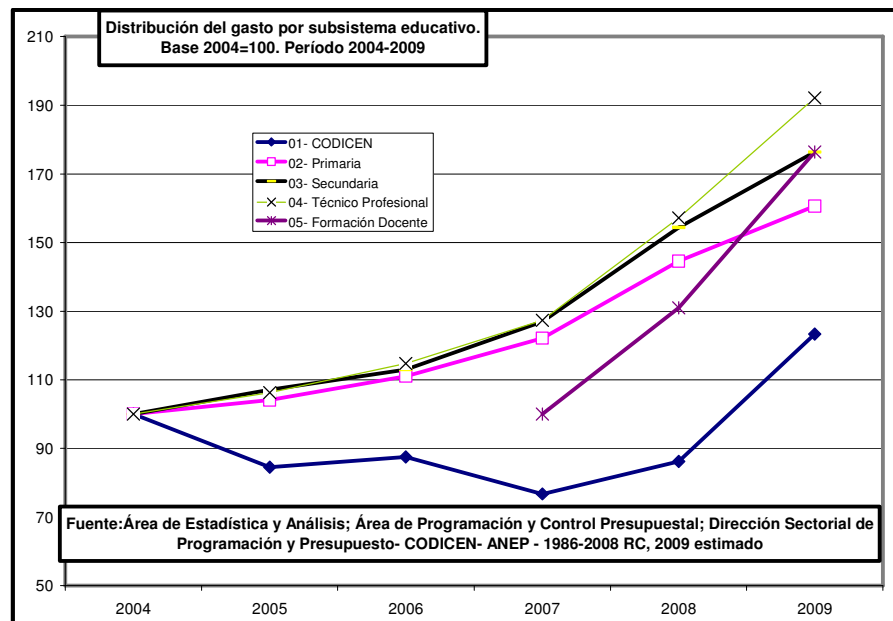
Fuente: Área de Estadística y Análisis; Área de Programación y Control Presupuestal; Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto- CODICEN- ANEP - 1986-2008 RC, 2009 estimado. IPC 2009 estimado "Encuesta Selectiva de Inflación" BCU

Las mejoras en la gestión, impactaron también en la capacidad de ejecución de los dineros asignados. En ello se destacó la labor de la comisión de seguimiento presupuestal que se instaurara en este período tras distintos instrumentos, pero sustancialmente mediante el trabajo en comisión con la participación sindical, en el entendido que no basta con la participación de los trabajadores a la hora de programar políticas y con ellas recursos, sino que es fundamental el control obrero, su participación en el seguimiento continuo, en ello el papel de la transparencia en información y en la gestión misma. Otro aspecto general a destacar son las fuentes de financiamiento y su evolución. Si para el 2004, el endeudamiento externo era el 3,7% del gasto total de ANEP y el 46,4% del gasto en inversiones; para el 2009 significa solo

⁴⁰ El crecimiento en inversiones permitió terminar un total de 690 obras entre 2005 y 2009

un 1,9% del total y un 20% de las inversiones, cosa que es un importante avance en grados de independencia.

Interesa destacar la distribución del gasto por subsistema educativo, así como otros procesos de descentralización del mismo. En el gráfico se ve el crecimiento constante de los subsistemas primario, medio y de formación docente, así como la caída y mantenimiento del gasto centralizado en CODICEN (Consejo Directivo Central) hacia el 2007, incrementándose luego por el crecimiento de las inversiones que desde esa unidad se ejecutan hacia los subsistemas educativos.



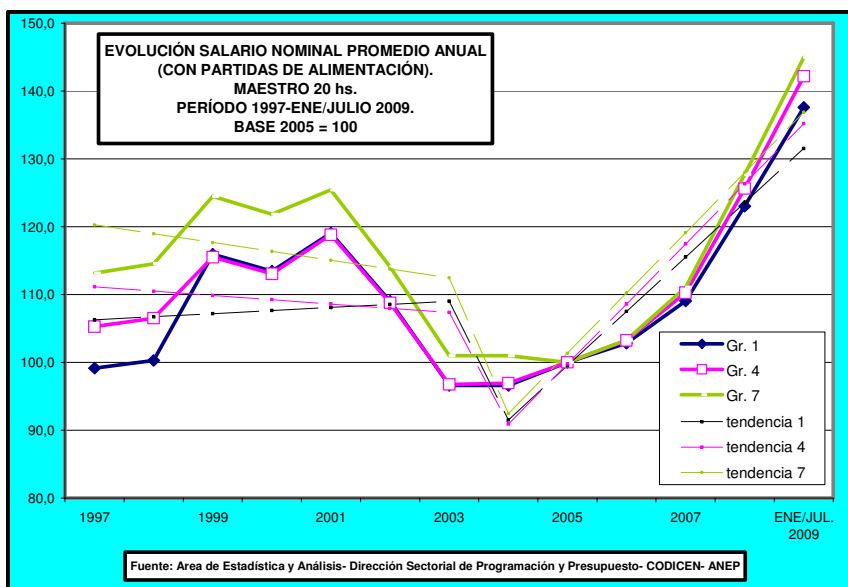
Obviamente que los elementos más importantes en términos de descentralización vinieron dados por la confección, ejecución y seguimiento del plan educativo quinquenal por parte del Consejo Directivo Central conjuntamente con todos los otros Consejos y Direcciones de Educación (Inicial y Primaria, Secundaria, Técnico Profesional y de Formación Docente), así como sus ajustes anuales; dando participación a su vez a los sindicatos (y a representantes de las asambleas técnico docentes en cada subsistema). Pero, precisamente esa confección política tiene expresión en los gastos y, en parte, se expresa en el gráfico anterior. Destacable es también la descentralización de partidas monetarias directamente hacia los centros educativos (escuelas, institutos, liceos), como nueva experiencia en Uruguay, que involucra, en gran medida, la participación directa de trabajadores e incluso de la comunidad en la definición de pequeñas, pero vitales acciones concretas (reparación de vidrios, pintura, compra de materiales didácticos, etc.). Otra forma de descentralización de fondos se llevó a cabo a través de los centros regionales de conducción del interior del país (departamentales).

Como decíamos antes, parte sustantiva en el incremento de gastos, lo constituye la evolución salarial. Salario monetario y directo que en el caso de los trabajadores Docentes, se constituye en una forma de Salario Indirecto por el impacto que tiene en el sistema educativo y la calidad del aprendizaje. Esta categoría así expuesta (como salario no deseado a la manera de Rosa M. Torres⁴¹), sugiere elementos subjetivos que se trastocan en objetivos, porque se trata de redistribución del valor. El tema, no solo es un monto salarial, su poder de compra, la posibilidad de satisfacer en mayor o menor

⁴¹Rosa M. Torres, UNESCO, 2000.

medida necesidades personales. Se trata de una variable relativa, incluso a otras formas salariales puras o a las que resultan formas transfiguradas de plusvalía. Se trata de la valoración individual, colectiva y social del trabajo educativo. Se trata de la conciencia social de lo justo, o en estos términos, de lo equitativo. Pero sobre todo es una relación social implícita en la redistribución. Ahora bien, este fenómeno se agudiza cuando los niveles salariales absolutos no permiten satisfacer necesidades mínimas del trabajador y su familia (locomoción, salud, vivienda, etc.), situación agudizada en Uruguay con el ciclo crítico, que tuvo su punto más bajo en el año 2002. En definitiva, esta situación provocó que muchos docentes incrementaran el número de sus horas clases, o que buscaran otros trabajos adicionales⁴² completando jornadas agotadoras, con el correlativo deterioro en la calidad, teniendo además presente los problemas que en el entorno familiar ocasiona toda esta problemática.

En el período, los incrementos salariales se dieron de forma diferenciada y en virtud de avanzar en la resolución de múltiples inequidades heredadas, bajo el principio de “a igual trabajo, igual remuneración” reconstruyendo a su vez la pirámide escalafonaria, sustancial a los efectos de reconocer la antigüedad y los méritos que hacen a la labor y su estímulo. Es fundamental destacar que las definiciones políticas en este aspecto fueron tomadas en conjunto con los sindicatos, propuestas que en su mayor parte surgieron de los propios trabajadores. Así fue como por ejemplo, el salario de un Maestro, (o Profesor de Primer ciclo) con grado 1 (básico, o de menor grado en el escalafón) se incrementó en un 42% entre el 2004 y el 2009, con grado 4 (intermedio) en un 46% y grado 7 (superior) en un 43%. Otro de los objetivos fue equiparar las remuneraciones entre Profesores del primer ciclo secundario y de Maestros con las del segundo ciclo (bachillerato), por lo que las remuneraciones de los Profesores de segundo ciclo, crecieron menos (36% grado 1; 40% grado 4 y 37% grado 7). **Es importante el cambio de tendencia que se observa en el siguiente gráfico:**



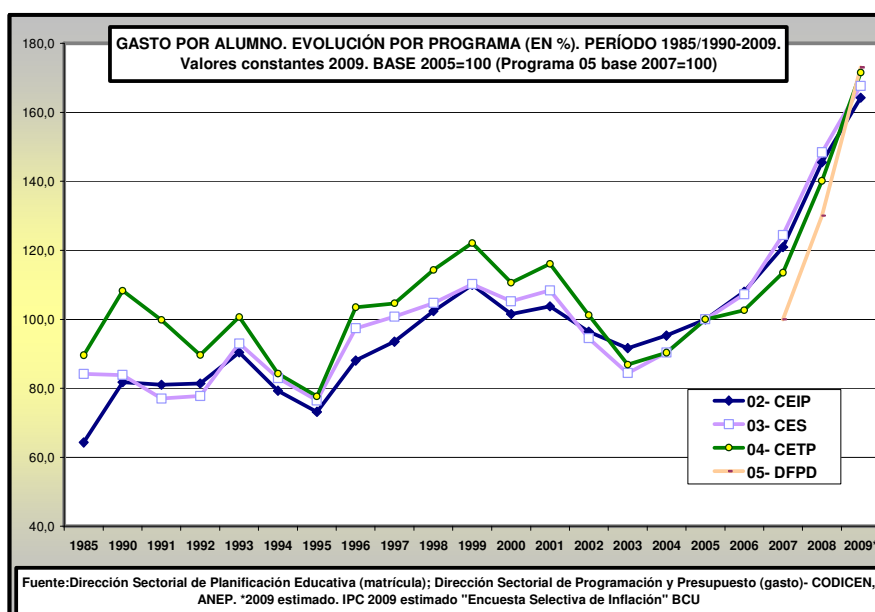
⁴² De acuerdo a encuesta realizada por FENAPES en 1999, entre 1996 y 1999 la cantidad promedio de horas clase trabajadas por docente en secundaria, para el total del país había crecido de 28hs. a 32hs., o sea en un 14,3%. A ello se le agrega que el 43% de estos trabajadores declaraba trabajar en otras ramas de la docencia pública y privada. El 20% de los encuestados trabajaban además en otras actividades no docentes. Lamentablemente no contamos con datos hasta el 2002, pero la lógica hace suponer que esta situación se pudo haber agravado en aquellos años de crisis.

El Salario de los trabajadores no docentes, y en virtud del grado de deterioro al inicio del período, mereció incrementos especiales. Bajo el lema Artiguista de “que los más infelices sean los más privilegiados” los trabajadores Docentes cedieron un 0,5% de sus ajustes anuales a favor de los no Docentes. Además, en enero 2008 comenzó a regir la reestructura salarial para estos funcionarios, lográndose un aumento salarial para el período 2004-2009 del 77% para el escalafón de servicios, del 67% para el escalafón administrativo y del 57% para el profesional⁴³.

2.2.3- El Gasto por Alumno: Indicador sustancial para medir el comportamiento de esta forma salarial indirecta.

Entre 2004 y 2009 esta variable creció en un 77.4%, con una tasa de crecimiento acumulativa anual de 12,1%. Desde 1961 a 2004 no hubo quinquenio, administración o período de gobierno que mostrara estos guarismos. Así fue como entre 1961 y 1966 el crecimiento del gasto por alumno en la Educación Pública primaria y media fue de un 22%, entre 1966 y 1971 de un -36% (cayó), entre el 1971 y 1972 aumentó un 6,7%; en el período de dictadura (1973-1984) cayó en un -31%⁴⁴, el crecimiento del primer período postdictadura (1985-1990) fue de un 26,8%, entre 1990 y 1994 aumentó un 1,1% y entre 1994 y 1999 volvió a caer en un -16,7%.

El siguiente gráfico, muestra no solo la tendencia diferente, establemente creciente del último período, sino también el comportamiento del gasto por alumno por subsistema educativo, donde se observa un mayor crecimiento en el Técnico Profesional y en Formación Docente, motivado por la política preferencial mencionada anteriormente.



2.2.4- Otros cambios estructurales.

En este aspecto sería sustancial resumir los objetivos que se propuso la nueva Administración, que no fue más que el resultado de formas de lucha de clases expresadas en la contienda electoral de fines del 2004, y para ello citamos: “En marzo

⁴³ Hasta aquí comentamos las formas salariales monetarias, pero también se expandieron formas salariales no monetarias como lo fue hasta en el 2005 los servicios de salud y a partir del 2008 para los docentes la posibilidad de compra a menores costos y en los marcos del plan ceibal, de una laptop para su uso personal y laboral.

⁴⁴ Cultelli, G. Tesis de Maestría, ob. cit.

2005, cuando la actual Administración inició su gestión, estaba instalado un profundo malestar en el colectivo docente, existía una alta conflictividad estudiantil, se observaban diversos signos de insuficiencia en la calidad, equidad y pertinencia en materia educativa, y se evidenciaban importantes problemas de gestión. Para intentar solucionar estos problemas,... , (se desarrollaron) políticas y estrategias orientadas a: a) promover una conducción institucional democrática y respetuosa de los derechos humanos; b) mejorar la gestión académica y administrativa (...); c) asegurar la pertinencia social de la educación, mejorar su calidad y ofrecer igualdad de oportunidades; d) impulsar una nueva educación técnico profesional sinérgica con el nuevo proyecto productivo nacional y e) fortalecer y renovar la formación y el perfeccionamiento docente”⁴⁵

Así fue como la participación, impulsada por el conjunto de este sistema educativo, tomo relevancia sustancial, por más conflictivo que haya sido el proceso, dada la inexperiencia desde el lado de los trabajadores, y las contradicciones de un proceso pluriclasista y en transición manifiesto en la propia administración, fenómeno que no solo se observó a nivel nacional (como planteamos antes), sino que con mayor o menor fuerza en cada sector. En este particular, se concretaron múltiples comisiones, instancias de participación docente, estudiantil, sindical, se integró como observador y a la dirección de cada subsistema a un miembro representativo de las Asambleas Técnico Docentes (ATD). Se instauró la comisión bipartida para definiciones salariales, resultando el mencionado incremento diferenciado, por primera vez fueron concebidos en este sector los fueros sindicales.

Por otra parte, se reorientaron los proyectos con financiamiento externo (BM, MECAEP y BID, MEMFOD), donde el peso del endeudamiento cayó significativamente. Se concretaron programas transversales como el de Derechos Humanos e Historia Reciente⁴⁶ y con ello el esfuerzo realizado desde la formación docente; el programa de Educación Sexual; ampliación de la cobertura en la Educación de jóvenes y adultos con nuevos programas de alfabetización y aceleración en primaria y ciclo básico, así como certificación de saberes en la técnico profesional; nuevo programa en políticas lingüísticas, etc. Se destaca especialmente el uso educativo de las TIC y en ello el conocido Plan Ceibal que concluyó abarcando toda la Educación Primaria (cada niño una computadora) para comenzar ya a ampliarse hacia Secundaria. Se ejecutaron múltiples proyectos educativos desde todos los subsistemas (por ejemplo, 67 en ejecución 2009-2010).

Fue mencionado antes el avance en educación inicial. En primaria común se disminuyó el promedio de alumnos por grupo (de 29 en el 2004 a 26,2 en el 2008⁴⁷) con el desdoblamiento de los mismos, se incrementaron las escuelas de tiempo completo y de contexto socio cultural crítico. El programa Maestros Comunitarios, implicó la salida de la escuela hacia la comunidad, maestro que llega directamente a la casa del niño, realizando así su trabajo en el entorno familiar y comunitario. Se universalizó la educación física, se construyeron los componentes educativos del Plan Ceibal, se fortalecieron las bibliotecas y el material didáctico en las escuelas. En Secundaria disminuyó la cantidad de alumnos por grupo⁴⁸, se desarrollaron las de Aulas

⁴⁵ Consejo Directivo Central “Políticas Educativas y de gestión 2005-2009”, Montevideo, agosto 2009

⁴⁶ Téngase presente que estaba omitido de los programas de historia los sucesos nacionales a partir de los 60’ (incluida la etapa dictatorial), especialmente lo relativo a la violación de derechos humanos acaecido.

⁴⁷ Monitor Educativo de Primaria en www.anep.edu.uy

⁴⁸ En ciclo básico, si en el 2004 el promedio de alumnos por grupo en Montevideo era de 33 y en el interior del país de 32, para el 2008 era de 32 y 31 respectivamente (con matrícula creciente, por tanto la explicación se encuentra en la mayor cantidad de grupos). En bachillerato el promedio de alumnos por grupo fue de 37 en Montevideo y 32 en el

Comunitarias, se ampliaron los cursos nocturnos, se conformaron programas de aceleración para la extraedad, más que se fortalecieron, se renovaron y universalizaron las bibliotecas de los centros de estudio. En la Educación Técnico Tecnológica se acreditaron 10 áreas nuevas de capacitación y acreditación de saberes por experiencia, se conformaron (en conjunto con la Universidad de la República) 8 carreras cortas tecnológicas. En Formación Docente se creó un nuevo sistema integrado, incorporando los CERP (Centros Regionales de Profesores) y el otrora CECAP (Centro de Capacitación, hoy IPES (Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores) a la nueva Dirección. Se comenzaron a desarrollar estudios de postgrado (maestrías y próximamente doctorados), se reabrió el INET para la formación de profesores en técnicas y tecnologías, se ampliaron las becas de estudio para estudiantes llegando en el 2008 al 11% de los mismos.

En todos y cada uno de los subsistemas, se gestaron y comenzaron a aplicar nuevos planes de estudios, que se construyeron participativamente (participaron los docentes a través de sus representantes en las ATD y los sindicatos, dónde correspondiera por la edad, participaron representantes de los gremios estudiantiles, y la administración). Así fue como en Primaria se aprobó un nuevo programa escolar; en Secundaria se diseñó e implementó un nuevo plan de estudio para la enseñanza media básica y media superior, que entre otras cosas terminó con los 9 distintos programas curriculares que existían para un país con las características de Uruguay; en la Educación Técnico Profesional se avanzó en el nuevo plan de ciclo básico tecnológico y ciclo básico tecnológico agrario; en Formación Docente se implementó el nuevo plan integrado antes mencionado.

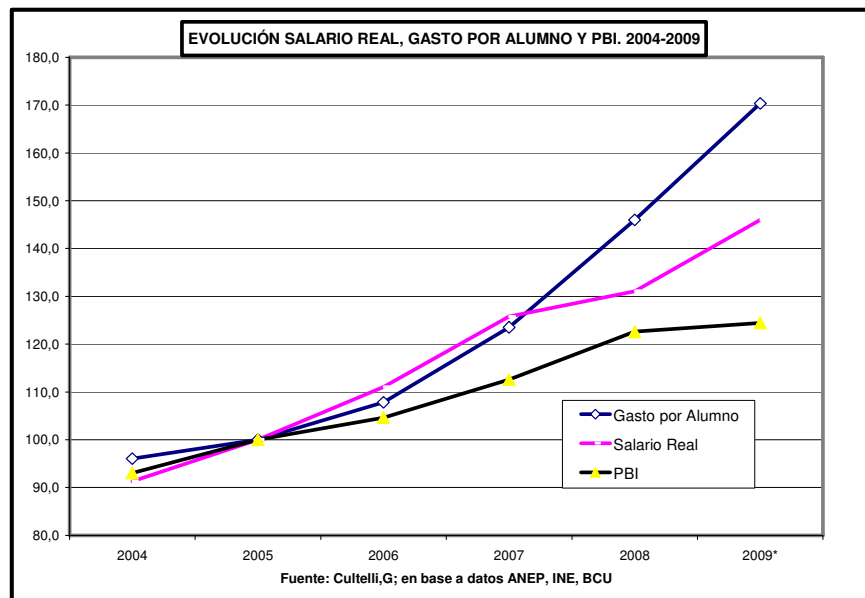
Para el final y por destacado, dejamos todo el proceso transcurrido a los efectos de aprobar la nueva ley de Educación, sumamente contradictorio, y otra vez sin parangón histórico. En el año 2006 se realizó el Congreso Nacional de Educación, con participación de delegados barriales, sindicales, del Ministerio de Educación, de La ANEP, de la Universidad de la República y de la Enseñanza Privada. Para ello, previamente, se reunieron más de 20.000.000 voluntades en múltiples asambleas por todo el país. De allí surgen un conjunto de lineamientos, que luego se constituyen en base para la formulación de la ley. Propuesta inicial del Ministerio de Educación, que vuelve a más de un año de discusión entre los distintos actores, y concluye con la aprobación de un texto enriquecido, por parte del Poder Legislativo. De allí surge entre otras cosas la próxima conformación de la nueva coordinación central para la ANEP con 3 integrantes (incluye al Presidente) propuestos por el Poder Ejecutivo, más 2 docentes votados por sus pares, integración participativa y que similarmente se dará en cada subsistema.

2.2.5- Conclusiones de este estudio de caso.

Varios elementos permiten corroborar, que entendiendo al sistema educativo como forma salarial indirecta, existió en este período y en este particular, una suerte de redistribución de la riqueza, posible base para continuar avanzando en otros aspectos. Dicha afirmación no solo se fundamenta en la ampliación de la cobertura, la mejora de los resultados, el crecimiento de los gastos, salarios, gasto por alumno y la participación en el PBI, sino también en una serie de cambios institucionales que hacen a la calidad educativa y por tanto, a lo que del sector recibe la población. Cambios producidos con contradicciones sociales manifiestas a la interna del sector, y entre el sector y otros

interior para el 2004, mientras que para el 2008 fue de 28 y 25 respectivamente. (ver Consejo Directivo Central "Políticas Educativas y de gestión 2005-2009", Montevideo, agosto 2009, pág.59)

sectores sociales, incluidos representados a la interna de la propia coalición de gobierno. Transición que en este sistema educativo parece haber alcanzado mayores niveles de transformación que otras partes que hacen a cambios en el Régimen o Patrón de Acumulación. Por ejemplo, si observamos comparativamente la evolución del gasto por alumno, como uno de los instrumentos para medir el comportamiento de esta forma salarial indirecta, y lo comparamos con el PBI y además con la evolución del Salario real del conjunto de los trabajadores del país (Salario Directo), se puede observar que la evolución del segundo, recién se separó por encima del PBI en el último año de este período, no pudiéndose hablar aún de tendencia claramente redistributiva en este sentido, según se muestra en el siguiente gráfico.



Es este, un período de defasaje, pues cuando antes planteábamos que los sistemas educativos suelen a lo largo de la historia, acompasar el desarrollo de los Modelos de Regulación y sobretodo de los Regímenes de Acumulación, no negábamos el desvío coyuntural, pues la corrección se planteó en términos de tendencia. Es más, parecería ser este, un hecho impulsado por los cambios en el Modelo de Regulación (planteado como política desde el nuevo gobierno frenteamplista), que podrán, en el largo plazo, traer consigo un cambio en las formas de acumulación.

IV- Conclusiones finales

Aunque este no es un estudio de largo plazo, lo que más nos convence de la aplicación de esta modelización del análisis (tomando como base la categoría Salario Indirecto), es precisamente el haberlo empleado antes⁴⁹ (período 1961-2004), y su actualización en este estudio de caso (2005-2009), mostrando los cambios abruptos de tendencia que en parte, fueron mencionaron en este trabajo. En otras palabras, esta categoría parece sustancialmente útil para observar el sistema educativo primario,

⁴⁹ En trabajo realizado en el año 2001: Cultelli, G. Tesis de Maestría, ob. cit. (período 1961-2000) y en trabajo realizado en el 2004: Cultelli, G.; Galán, L. "Educación Pública en los niveles Primario y Medio & El endeudamiento Externo. Un análisis histórico y en prospectiva. Uruguay 1961-2009", Encuentro de Movimientos Sociales y Conflictividad Educativa en América Latina, Reunión anual del Grupo de Trabajo "Educación, Políticas y Movimientos", Medellín, Colombia, 2004.

medio y de formación docente, si desde el lado de la distribución buscamos respuesta, pero y sobretodo si entendemos a una categoría salarial, y más allá de sus formas (directas, indirectas, monetarias o no monetarias) como una relación social en si misma, pautada entonces no solo por las formas de acumulación, sino por el desarrollo de la lucha de clases que estas formas encierran y que puede tener, de acuerdo al momento histórico, diferentes formas de expresión. Si una fuerza política puede ser expresión de contradicciones de clase en su seno, y de ella con otras, en tanto que representa una fuerza social, también puede serlo el gobierno que esta asume, y las otras formas de organización que puedan coexistir. Puede entonces la lucha de clases, en un momento histórico manifestarse en el ámbito electoral, y en las formas que a partir de su resultado se dan lugar. En nuestro caso, las contradicciones no solo derivaron en la contienda electoral 2004 y sus resultados, sino que trajeron consigo otra distinta y particular en el 2009, dando paso a posibles avances en términos de transición de un Patrón de Acumulación a otro, y sobretodo y como factible impulso a ello, la transición hacia otro Modelo de regulación. Los logros educativos, el desarrollo de estas particulares formas salariales en el último quinquenio, fueron pieza crucial de los cambios acaecidos, y base necesaria (aunque no suficiente) para los futuros. Pero además, y como ya fue expresado, esos mismos logros fueron el resultado de la mayor participación, y con ello de la resolución de constantes contradicciones.

V- Bibliográfica Seleccionada y no citada:

- Coraggio, J.: en “Desarrollo humano. Economía Popular y Educación” Buenos Aires 1995.
- Corbo D.; Menéndez W.; Peri A.: “La evolución del gasto público en educación en el Uruguay en el período 1961-1988.” Centro de estudios para la democracia uruguaya, dic. 1989.
- Chomsky, N.; Dieterich, H.; “La sociedad global. Educación, mercado y democracia” Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2da. edición 1997.
- Cultelli, G. “El Sistema Educativo Primario y Medio. Uruguay. La coyuntura” CADESYC, marzo 2005.
- Davrieux, H.: “Desigualdad y gasto público en los 80”. CINVE, EBO. Montevideo, 1991; “Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955-1984”. CINVE, EBO. Montevideo 1987, y “¿A quién beneficia el gasto público?” SUMA, abril 1987, Montevideo.
- FENAPES: “Educación Secundaria. La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas” Ed. Nordan- Comunidad, Montevideo, noviembre 2001.
- García Montecora, V.: “La Reforma Salvaje” Rev. Alfaguara N°14, marzo- abril 1996.
- Instituto de Economía: Informes de coyuntura, varios
- Kiksborg, B.: “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo” Revista CEPAL N° 69, diciembre 1999.
- Samuelson, P.A.: *Irving Fisher and the Theory of Capital*, Collected Scientific Papers of P.A. Samuelson , edit. J. Stiglitz, 1957.
- Schultz, T.W.: “Valor económico de la educación”. Edi. Hispano- Americana, México D.F., 1968.
- Thorp, R.: “Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el Siglo XX” BID- Unión Europea, 1998.
- UNESCO: “Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica.” 2° informe. Santiago de Chile, oct. 2000; “Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 2001.