

**Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)**

**Terceras Jornadas de Historia Económica**

**Montevideo, 9 al 11 de julio de 2003**

**Simposio N° 16**

**LAS FINANZAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE ESTUDIO Y LA HISTORIA  
ECONÓMICA**

**Coordinadores: Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Carlos Grau**

**Título de la ponencia:**

**LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN LOS NIVELES PRIMARIO Y  
MEDIO Y EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.  
URUGUAY 1961-2000**

**Autor(es):**

**Gabriela Cultelli - Lilián Galán**

# **LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN LOS NIVELES PRIMARIO Y MEDIO Y EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.**

## **URUGUAY 1961-2000**

Gabriela Cultelli<sup>1</sup> y Lilian Galan<sup>2</sup>.

### **I.- INTRODUCCIÓN.**

#### **1.1.- MARCO TEÓRICO**

Los gastos públicos en Educación y el pago de intereses de deuda externa pública forman parte del Presupuesto Nacional. La política presupuestaria suele definirse en relación al modelo de política<sup>3</sup> económica (o de regulación) general vigente, es más, resulta un instrumento de vital importancia en la aplicación y definición de la misma. A su vez dicho modelo se corrige o es sustentado por el modo de regulación<sup>4</sup> o patrón de acumulación dominante, aún con desviaciones coyunturales.

Los llamados gastos sociales o salario indirecto, dentro de los cuales se encuentran los destinados a la enseñanza, resultan acomodarse a los cambios estructurales acaecidos. Los estudios realizados demuestran que el sistema educativo de conjunto se ha corregido de acuerdo a tales cambios. Al mismo tiempo parte de la riqueza generada es redistribuida como flujos de capital hacia el exterior en forma de intereses de deuda, fenómeno íntimamente ligado a la manera de financiamiento del modelo aperturista interno, incrementándose así la dependencia financiera externa.

En tal sentido, nuestro trabajo abarcará el análisis del marco general en que se desarrolla el sistema educativo, paralelamente al proceso de endeudamiento público vivido en esos años. Por tanto proponemos analizar brevemente el contexto mundial, regional y nacional que da lugar al desarrollo de los hechos señalados en cada subperíodo establecido. A partir de allí, lo central de nuestro trabajo: el estudio del sistema educativo y el endeudamiento público, desde el punto de vista del gasto como distribución macroeconómica del ingreso.

El hecho de escoger para este estudio los subsistemas de Enseñanza Primaria, Técnica y Secundaria se relaciona con que son precisamente los que comprenden al conjunto de la población y por tanto vinculados estrechamente a la categoría entendida como salario indirecto.

---

<sup>1</sup> Cultelli, G. : Licenciada en Economía Política en la Universidad de La Habana, Cuba y maestrando de la Maestría en Historia Económica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Trabaja en la cátedra de Economía Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y en asesoramiento a sindicatos de la educación y la salud.

<sup>2</sup> Galán, L: Profesora de Historia egresada de Instituto de Profesores Artigas (IPA), Magister en Historia Económica, egresada de la Maestría de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Asistente de investigación del área de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de la República.

<sup>3</sup> Entendemos por Modelo de Regulación la superestructura política, jurídica, institucional. Se trata del modelo esencialmente de política económica que se alza sobre el régimen o patrón de acumulación, con posibles ajustes temporales.

<sup>4</sup> Entendemos por Régimen o Patrón de Acumulación Dominante las características concretas que asume el proceso de reproducción capitalista en una etapa históricamente definida representando una modalidad específica de acumulación. Por tanto el Patrón de acumulación estará definido por las formas de apropiación, producción y realización de la plusvalía, caracterizando las particulares estructuras sociales.

En tal sentido podría ejemplificarse con los estudios realizados en 1982, por Hugo Davrieux para el caso del Uruguay. Allí se expone que “...*El gasto del Estado en Educación Primaria es el que tenía un mayor efecto distributivo. A la fecha del estudio, el 20% más pobre del total de familias captaba 46% del gasto en Educación Primaria; a su vez, la mitad más pobre de las familias percibía 80% del beneficio. El gasto en Educación Secundaria (incluye UTU) también tenía importantes efectos progresivos sobre la distribución del ingreso, aunque en menor proporción que en el caso de Primaria....el 20% más pobre del total de familias, que percibía el 7% del ingreso, recibió el 25% del gasto*”.<sup>5</sup>

## **1.2.- PERIODIZACIÓN**

La periodización del tiempo histórico que involucra el estudio se realiza, en una primera instancia, a través de la evolución de los gastos en educación a valores constantes de 1961 (anexo gráfico N°2), según criterio de compromiso<sup>6</sup>, así como las tasas de crecimiento de dicha variable. Es así que, observando la totalidad del tiempo señalado para estudio, 1961- 2000, los gastos en educación pública del gobierno central, parecen estancados con una tasa de crecimiento acumulativa del 1.7%. Allí se presentan tres marcados períodos: hasta 1969, con tendencia ascendente y una tasa de crecimiento del 6,3%; desde 1970 hasta 1977, con tendencia negativa y una tasa de crecimiento negativa del 4,4%; finalmente y de allí al 2000 tasas de crecimiento 2.3%.

TASAS DE CRECIMIENTO GASTO EN EDUCACIÓN	
ANOS	%
1961-2000	1,7
1961-1969	6,3
1970-1977	-4,4
1978-2000	2,3

Fuente: Anexo gráfico N°2

Otros dos momentos que verificarían la opción de periodización tomada sería la evolución de la participación del gasto educativo público en las tres ramas de la enseñanza en el PBI y en el gasto total del gobierno central. Si bien, aquí también la correlación de estas dos variable (PBI y Gastos en Educación) no resultó significativa para la totalidad del tiempo de análisis (coeficiente de correlación 1961- 2000 = 0.5), elemento que podría indicar que el esfuerzo en términos de producto que realizara el país en estos sistemas no fue demasiado importante, su comportamiento igualmente resulta dispar. Para la etapa 1961-69 ante un PBI estancado el gasto en Educación crece; ante el crecimiento del PBI para el segundo subperíodo (a partir de 1973) los gastos

<sup>5</sup> Davrieux, H. “Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955- 1984” CINVE- EBO, Montevideo 1987. Pág. 89. Se puede consultar al respecto y del mismo autor “¿a quien beneficia el gasto público social?” SUMA, abril 1987 y “Desigualdad y gasto público en los 80” CINVE- EBO, Montevideo 1991.

<sup>6</sup> Criterio de afectación total o compromiso: Hace referencia a los compromisos de gasto en cada año. Presenta ciertas desviaciones con lo realmente gastado anualmente (o criterio de caja) en virtud fundamentalmente de los compromisos en gastos de inversión, que pudieran o no desembolsarse en el año, hecho que se refuerza con el desarrollo del crédito, sin embargo es el criterio adoptado en este estudio. Los motivos que hacen válida esta desición se relacionan en primer lugar con que en este particular (gastos en educación pública) y en todo el período establecido, los gastos de funcionamiento ocupan más del 80% del total de gastos. En segundo lugar, sería el único criterio que tendría continuidad histórica tanto en el período a estudiar, como hacia atrás en el siglo, hecho que permitiría empalmar estas series con las que en un futuro se hagan de la primera mitad del siglo XX.

referidos decrecen, y finalmente en la última etapa ambas variables tienen un comportamiento tendencial similar, aunque con ritmos distintos. Por otra parte, la correlación de los gastos totales del gobierno central y en educación resultó baja en sentido general (0.4 para todo el período). Si observamos la participación del gasto educativo en el gasto total vuelve a confirmarse la periodización señalada, pues luego de un período de incremento hasta 1969, cae hacia 1977, pareciendo encontrar allí una posición prácticamente igual a la de la salida de la crisis 1981- 88 y hacia el fin del período.

## **II.- PERÍODO 1961-1969.**

### **2.1.- CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL.**

En el plano económico se sentaron las bases para un nuevo orden internacional. En 1944 se creó el FMI (Fondo Monetario Internacional) con los objetivos declarados de apoyar la expansión del comercio internacional mediante la cooperación monetaria, la creación de un sistema multilateral de pagos, la estabilidad de los tipos de cambio y la concesión de préstamos a corto plazo para cubrir los déficits en la balanza de pagos. Se establecería entonces un sistema mediante el cual las naciones fijaban sus monedas frente al dólar, que a su vez se respaldaba en oro, hecho que fue cambiando para derrumbarse en 1971, cuando Nixon suspendió la convertibilidad del dólar en oro. El oro, que había sido la base de los sistemas monetarios nacionales e internacionales hasta la Primera Guerra Mundial, deja su papel al dólar, que se afianzará como la moneda de reserva en la segunda posguerra.

En este período y a nivel nacional, se enfatizó el modelo industrial y con ello el rol del Estado en la prestación de servicios públicos, la legislación laboral y social, encontrando asidero en viejas ideas del batllismo que seguían manteniendo su validez aunque requerían un ajuste a los nuevos tiempos del país y el mundo.

Se debe subrayar que este período que se inicia en 1943 hasta su agotamiento en 1960, fue el de mayor auge del modelo de desarrollo industrial, incrementándose por tanto, la intervención del Estado en las esferas económicas y social, así expresado- a manera de ejemplo- por L.Batlle "*..la economía dirigida del gobierno tiene como función principal, en primer término, la custodia y tutela de los grandes intereses económicos de la República y después, la tutela en custodia de los intereses de los pequeños, que no tienen otro ayudante, ni otra tutela, ni otra vigilancia a su lado, ni más honrada que la del gobierno, siempre dispuesto a colaborar con ellos.*"<sup>7</sup>

La industria presentaría un rápido crecimiento económico relacionado al comportamiento de la demanda mundial de materias primas y alimentos que se traducen en términos de intercambio favorables hasta la década del '50<sup>8</sup>. El Estado impulsa una política de mejora de salarios que tiene por objetivo esencial buscar un ambiente social de paz y tranquilidad – frente a la conflictividad sindical ascendente- que fortaleciera la posición de Uruguay como país pequeño en el contexto mundial, marcado por la guerra mundial en una primera etapa. Es obvio que un aumento del poder adquisitivo de los trabajadores era imprescindible para fortalecer la política de sustitución de importaciones con un mercado interno ampliado.

---

<sup>7</sup> L. Batlle Berres, 25/4/1948.

<sup>8</sup> Bértola, L. La industria manufacturera uruguaya 1913-1961. Mdeo, CIEDUR, 1991.

En este modelo de crecimiento el sector ganadero tradicional tuvo una significación fundamental en cuanto que (a) proveerá las divisas necesarias para el financiamiento de las importaciones requeridas por el crecimiento de la industria y la agricultura sustitutivas de importaciones; (b) abastecerá a bajo costo el alimento de la población urbana como es la carne vacuna, para disminuir el costo de la mano de obra industrial.

Nahum *et al*<sup>9</sup> señalan que a mediados de 1950 cambian las condiciones internacionales y las internas fracturándose la base económica que caracterizó el modelo socio-político de consenso existente. Al finalizar los períodos bélicos internacionales, acaban los precios favorables; sumado a ésto se debe tener presente que la industrialización había atado al país a una mayor dependencia de divisas relativa a la importación de maquinarias e insumos intermedios. En 1953 con la finalización de la Guerra de Corea desaparecen los buenos precios y junto con ellos el estímulo exterior. A partir de 1954 se desaceleró el crecimiento y luego del máximo de 1957 se desarrolló el período de estancamiento más largo hasta hoy conocido en el país. Con el estancamiento en volumen y posteriormente en precios del sector, se agudizaron los déficit del Balance de Pagos. No pudo ser de otra manera en un país que no pudo o no supo aprovechar la coyuntura internacional en tanto que el Estado no dirigió un proceso coordinado de industrialización no existiendo un plan de desarrollo<sup>10</sup> de largo plazo al respecto, dejando dicha instrumentación a la suerte o libre albedrío de la empresa privada.

Resulta interesante el planteo de Nahum<sup>11</sup> en cuanto a la incidencia de los intereses de EEUU en el área, tanto en su actividad productiva, como bancaria. Destaca la influencia de los organismos de crédito internacional como el FMI. Esboza la idea de que en vísperas de la década del 50, la política proteccionista de los EEUU y otros países desarrollados, crearon dificultades en las economías de los países de clima templado como es el caso de nuestro país, productoras de bienes similares y por tanto competitivos con la de los países desarrollados. Se agregan aquí otros rubros como es el caso de la lechería y la agricultura, que pertenecientes al sector en general, también debían competir con los nuevos precios impuestos por los subsidios externos.

La política industrial de sustitución de importaciones (ISI) se concretaría entonces de manera importante en ramas de la industria abastecedoras del mercado interno. Estas ramas industriales incorporaron equipamiento con escalas de producción fundamentales que acentuaron la contradicción con el tamaño del mismo. Mercado interno pequeño en cuanto a los consumidores (lento crecimiento vegetativo de la población) y su capacidad de compra. Hacia la década de los años 60' el estancamiento de los ingresos, el incremento del desempleo y por tanto el ingreso familiar deteriorado, sumado a las devaluaciones y el proceso inflacionario agudizaron la contradicción antes referida.

A medida que avanzaba este proceso se fue debilitando el llamado poder regulador o compensador del Estado. La redistribución del ingreso y la mejora fiscal que conllevaba se anuló por la especulación, los recursos conseguidos por deuda externa son absorbidos por la fuga de capitales. El Estado se encontró en una situación de bancarrota que concluyó con el abandono de la absorción estatal de la fuerza de trabajo, la baja del salario real de los funcionarios públicos, jubilados y pensionistas y la eliminación de los subsidios.

---

<sup>9</sup> Nahum et al, Crisis política y recuperación económica, 1930-1958.

<sup>10</sup> Ver Bertola, L, ob.cit.

<sup>11</sup> Nahum et al, ob.cit.

Con el advenimiento del primer gobierno Blanco del período, y la misión del FMI en 1959, se inauguró la intervención de este organismo en la vida del país. Su análisis de la realidad, de tipo liberal, es incapaz de concebir que la asignación de los recursos en una economía no se realice a través del mercado.

La deuda externa fue un elemento que acentuó los desequilibrios del balance exterior, tanto por el pago de sus intereses (cuenta corriente) como por su amortización (cuenta capital), fenómeno que en un primer momento equilibrara la cuenta comercial sosteniendo el nivel de las importaciones. La Deuda Externa tiene causas estructurales desde el punto de vista interno. Desde el punto de vista externo fue un elemento que jugó un rol importante en el incremento de la dependencia financiera. La apertura financiera al exterior propiciada a partir de la Reforma Cambiaria del 59', dio curso a flujos de créditos internacionales para mantener el nivel de importaciones fundamentalmente industriales, y a nivel público para financiar el gasto, sostener el tipo de cambio oficial y finalmente para dar respuesta a la fuga de capitales. La incapacidad del Estado para obtener recursos de los sectores de mayores ingresos, fue elemento crucial que condujo a financiarse desde el exterior. La disminución de las reservas y la emisión monetaria fueron a su vez, mecanismos de política económica utilizados para palear la situación, pero que terminaron por recrudecerla.

## **2.2- LA EDUCACIÓN PÚBLICA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA EN EL PERÍODO 1961-1969.**

En las décadas del '40 y '50 la enseñanza secundaria cuadruplicó su matrícula. El 84% de la matrícula de enseñanza media (UTU y Secundaria) era pública para 1961. En el período 1961-69 los índices de cobertura en estos subsistemas aumentaron en más del 50%, dado por el crecimiento de la matrícula secundaria.<sup>12</sup> (ver anexo cuadro N° 4). El sistema educativo se presenta con un alto dinamismo relativo a la evolución de la matrícula, que podría determinarse por el desarrollo del sistema en sí mismo y vinculado a formas de desarrollo social, que si bien trascienden los fenómenos típicamente económicos, tienen una estrecha vinculación con ellos.

Una de las características del período es, por tanto, el incremento de la matrícula, destacándose un estancamiento en la enseñanza primaria y crecimiento en la enseñanza secundaria y UTU; otra que los gastos públicos presentan un crecimiento que pasa del 21.7% del gasto total en 1961 a más del 27.4% en 1969, en un gasto total del gobierno central acendante (ver anexo gráfico N° 2).

La evolución del gasto en educación y por tanto del gasto por alumno está marcada significativamente por la evolución salarial de los trabajadores del sector, hecho que se une a la calidad del servicio, y en tal sentido indica cualitativamente una redistribución salarial que sobrepasa los límites de una relación salarial directa y particular. Entre 1960 y 1969 el crecimiento acumulativo anual del salario docente básico<sup>13</sup> fue de un 3.5%, salario que llega a triplicar el ingreso medio de los hogares montevideanos hacia 1967 (ver anexo gráfico N° 3).

Si se observa la evolución del gasto en la educación en el total del gasto público, indicadores que podrían señalar la incidencia distributiva, se puede concluir que en estos años más que se duplica. La participación en el PBI indicaría que parte del esfuerzo productivo del país es redistribuido al conjunto de la población tras los gastos

---

<sup>12</sup> CIDE "Plan de Desarrollo económico y Social. 1965-1975. Sector Educación.

<sup>13</sup> Se entiende por salario básico docente el correspondiente al grado 1, 20 horas.

en el sistema educativo, incluyéndose el hecho de que el incremento de la participación de estos gastos se dio también por el estancamiento del PBI propio de estos años.

En este período no se encuentra una política educativa globalmente estructurada desde los poderes políticos, más allá de los golpes continuos a la autonomía de la enseñanza manifiestos fundamentalmente en los ataques a la enseñanza media, sumándose el estancamiento de gastos hacia 1968 y 69, que en los hechos significó una definición de política educativa. Estos elementos mencionados (la contracción del gasto y los ataques a la autonomía de la enseñanza) sumados a la disminución del salario del personal del sector en esos mismos años, pueden tomarse como factores de deterioro de la calidad del servicio, es decir, que daría la pauta de posibles cambios en el sector, o cambio de tendencia.

Pensamientos más estructurados para la educación aparecieron con el "Plan de desarrollo económico y social 1965-1974" (CIDE), además de otras contribuciones que con distinta óptica definieran los colectivos de trabajadores docentes del sector a través de las asambleas del artículo 40 y sus agrupaciones sindicales, destacándose así mismo aportes importantes del lado de la universidad y varias destacadas figuras. Sin embargo, y con fines comparativos hacia la última parte de este trabajo, interesa sintetizar aspectos relativos al plan CIDE, propuesta proveniente de la escuela estructuralista de la CEPAL y unida a diversas organizaciones internacionales<sup>14</sup>.

Este enfoque, luego de un diagnóstico de situación referido a indicadores de matrícula, gastos y rendimiento del alumnado, planteó la necesidad de cambios en el sistema. Cambios relativos al afianzamiento de la universalización de la enseñanza primaria, más cambios para establecer necesarios ajustes en la enseñanza media al mercado laboral. Este análisis plantea un desfasaje de una Educación Secundaria con fines "elitistas" o de tránsito hacia el nivel terciario en momentos de masificación de la misma. El trasfondo está dado por motivos de corte sociológicos en una sociedad estratificada culturalmente pero con ambiciones de ascenso social. Se plantea que una educación media concebida como antesala universitaria, reproduciría la estructura social, por lo que se aconseja el objetivo de educar para el mercado de trabajo. Según la CIDE el país realizó un esfuerzo considerable de progreso durante la primera mitad del siglo, con un crecimiento que provocó mayor bienestar a la población pero se observa su agotamiento hacia los 50.

### **2.3.- LA DEUDA PÚBLICA EN EL PERÍODO 1961-1969.**

El estancamiento económico característico del período resultó base de la creciente fuga de flujos de capitales hacia el exterior. La transferencia neta de recursos fue prácticamente negativa entre 1961 y 1969, alcanzando promedialmente el 2% del PBI, constituyéndose en factor fundamental del crecimiento del endeudamiento externo.

Se sucedieron entonces repetidas refinanciaciones del endeudamiento externo con las consiguientes cartas de intención: 1962, 1966 y 1968. Ello justifica el incremento significativo en los años mencionados de dicha variable.

---

<sup>14</sup> Ver Klein, G, La reforma educativa latinoamericana de los ojos de la CEPAL. En FENAPES "Educación Secundaria, La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas" Ed. Nordan, Mdeo, 20001.

<b>Tasas de crecimiento Deuda Externa 1961-1969</b>	
1961	-9,5
1962	38,4
1963	-12,0
1964	6,1
1965	-12,9
1966	30,2
1967	-9,4
1968	6,6
1969	5,8
<b>1969/1961</b>	<b>49,8</b>
<b>acum. Anual</b>	<b>5,2</b>
Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada	

Las frecuentes refinanciaciones trajeron aparejado una subordinación creciente a la política de los organismos prestamistas con influencia particular del FMI. Aún cuando el período mostró mayor peso del endeudamiento con la banca privada, se observó un crecimiento más acelerado de dicho endeudamiento con los organismos internacionales. Por ejemplo entre 1967 y 1969 la participación de los organismos internacionales creció en un 24%, frente a un 8% con la banca privada.

Por otro lado resulta importante destacar el peso mayor de pago por amortizaciones que el de intereses de deuda externa pública, de acuerdo a las exigencias que implicaban dichos préstamos. El pago por estas amortizaciones promedió un 2.5% del PBI, frente a un 0.7% promedio de dichos intereses con relación al PBI.

## **2.4.- CONCLUSIONES DEL PERÍODO 1961-1969.**

El comportamiento del sector educación primario y medio público no parece corregirse con el conjunto de la evolución salarial directa, ni definir una política educativa de conjunto, expresa en términos de gastos ascendentes determinados por la variable salario directo de los trabajadores del sector y la conflictividad existente. Al mismo tiempo se observa el incremento consecutivo del endeudamiento externo. En tal sentido los pagos por intereses de deuda pública promediaron el 5% del gasto total del gobierno central, frente a un 23% de los gastos en educación primaria y media.

## **III.- PERÍODO 1970-1977.**

### **3.1.- CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL.**

La ampliación de las formas de concentración horizontal y/o vertical de las empresas, fenómeno expansivo cuantitativamente distinto a partir de la recuperación de los países centrales de la Segunda Guerra Mundial, impulsó y a la vez resultó impulsada por una nueva reestructuración productiva basada en el nuevo impulso tecnológico.



Dicho proceso se sugiere como antecedente inmediato de la Mundialización o Transnacionalización económica en cuyo marco más general inscribimos éste y el próximo período analizados aquí. Ello implicaría por tanto, no solo cambios en las formas de propiedad y producción, sino en la inserción internacional en un mundo cambiante y con ésto la búsqueda de distintas formas de integración. El CAUSE (acuerdo bilateral con Argentina, 1974) y el PEC (acuerdo bilateral con Brasil, 1975) y cuando aún existía la ALALC, podrían inscribirse dentro de estos nuevos rumbos y en un proceso de integración regional que comenzara a desarrollarse bajo características distintas de las hasta ese momento conocidas.

La crisis mundial de fines de los 60' y en el período, la crisis 74'-75', así como el entierro definitivo del patrón oro, tras los conocidos procesos de los eurodólares y petrodólares, podrían ser causa de reestructuraciones necesarias a la nueva expansión. Con ella nuevos flujos de capitales hacia la región, donde las formas financieras toman un renovado plano. Están, éste y el próximo período, enmarcados en dos nuevas etapas de globalización financiera.

En el panorama nacional el período se caracteriza por la agudización de la crisis económica que trae como consecuencia un incremento de las tensiones sociales frente al crecimiento de la inflación acompañada de la caída de los salarios. Cancela y Melgar<sup>15</sup> señalan al respecto: *“ Ante esta situación el gobierno respondió en forma imprecisa y discontinua. La política económica osciló entre el liberalismo y dirigismo, entre acercamiento y alejamiento a los postulados del FMI, entre regímenes cambiarios libres y controlados, todo ellos pautado por frecuentes misiones refinanciadoras al exterior que intentaban buscar un alivio para la ya voluminosa y asfixiante deuda externa uruguaya”*.

Fue un período de transición en el que el desarrollo de la correlación de fuerzas sociales y políticas no hizo posible introducir cambios estables en la política económica hasta 1972. Esta situación crítica se incrementó hasta que finalmente en 1973 con el golpe de estado se crea un panorama totalmente diferente. Al respecto señala Faroppa<sup>16</sup> *“...el desequilibrio político derivó en un déficit de las autoridades representativas en su capacidad para mantener el orden requerido para una convivencia pacífica y digna, en una sociedad progresivamente distorsionada por problemas de desempleo y pérdida de rentabilidad empresarial, redistribución regresiva del ingreso y de la riqueza, contención o baja del consumo, e inflación y especulación. De esta manera, el estancamiento contribuyó, fundamentalmente, a la gestión de desestímulo, disgustos, descontento, discordia social, reiteración de conflictos y huelgas, aparición de la guerrilla, y finalmente, al establecimiento de un gobierno autoritario.”*

La Dictadura que se instala entre 1973 y 1984 hizo posible desarrollar una política económica neoliberal, desarticulando progresivamente el otrora Estado de Bienestar. Los ejes del discurso, manifiestos en el Plan Nacional de Desarrollo (1973-77), se centraron en: Apertura, Liberalización, Estabilización y cambio del rol del Estado. Dicho plan fue formulado por la OPP, bajo la dirección de los economistas Zerbino y Bensión (lista 15 liderada por Jorge Batlle) en 1972, como diseño de la estrategia para el siguiente quinquenio.

Se sucede a partir de allí un período de crecimiento, influenciado por el impulso de las exportaciones incluídas las no tradicionales, donde el nuevo proceso de integración que parece dar allí sus primeros pasos cumple un importante rol. Más la apertura incrementaría el nivel de importaciones y con ellas el endeudamiento interno al consumo, comenzando el proceso de desestructuración productiva, determinado además

---

<sup>15</sup> W. Cancela y A. Melgar. El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955-1985.

<sup>16</sup> L. Faroppa. Políticas para una Economía Desequilibrada.

por el rol interno del sistema financiero y con ello el acenso de las tasas de interés, elemento de acumulación para dicho sector. Mas el crecimiento tendría fundamentalmente como base la caída del salario real y con ello una nueva suerte de acumulación que unido a la utilización de todo el arsenal de política económica se conjugaría para salvaguardar las mencionadas producciones dirigidas al mercado externo.

La política fiscal independientemente del discurso y hasta 1977 provocó consecutivos déficit. Los llamados déficit gemelos (déficit fiscal + déficit del balance de pagos), se conjugarían con las posibilidades que brindó la mencionada etapa de globalización financiera, provocando un proceso de endeudamiento externo más acelerado que el de la anterior etapa.

### **3.2- LA EDUCACIÓN PÚBLICA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA EN EL PERÍODO 1970-1977.**

El período se caracteriza por una evolución negativa de la matrícula en los subsistemas primario y secundario, con tendencia contraria en UTU que podría vincularse a la aplicación del plan 1976, o sea a la creación del Ciclo Básico Único derivando alumnos de secundaria hacia la técnica, entre otros factores. Más la contracción de este gasto social sobrepasó los límites de la disminución de la matrícula, pues el gasto por alumno también disminuye. El gasto por alumno cayo en los tres subsistema, siendo mayor su decrecimiento en UTU, único subsistema de matrícula incrementada.

Para el caso de la enseñanza media (Secundaria y UTU) permanece la tendencia creciente de los niveles de cobertura en los 3 primeros años del período, pero con enlentecimiento en sus ritmos. A partir de 1974 y hasta 1976 el crecimiento se tornó negativo. La cobertura privada y fundamentalmente en los años 1973, 1974 y 1977 incrementó su peso.

La evolución de la matrícula en los niveles medios, mostró caída en Enseñanza Secundaria consecutivamente desde 1973 ante un crecimiento leve de la matrícula en UTU a partir de 1974 y fuerte en el último año. La disminución de la matrícula en el total del sistema público y privado, tendría relación con la disminución de la matrícula en el nivel primario, como reflejo lógicamente desfasado en el tiempo hacia el nivel medio, fundamentalmente secundaria. Así mismo, el fenómeno de decrecimiento de la matrícula secundaria e incluso de crecimiento de la técnica, podría estar también vinculado al desarrollo del mercado de trabajo, observándose que la disminución salarial provoca la incorporación de mano de obra más joven (no solo femenina) intentando mantener la calidad de vida familiar anterior. El particular de la UTU prepara más rápidamente para el mercado laboral pudiendo ser esa la causa de presentar tendencia contraria a secundaria<sup>17</sup>, pero siempre considerando el peso mayor de la enseñanza secundaria frente a la técnica.

La evolución de la desocupación en estos años y más allá del desarrollo del trabajo informal, podría explicar la caída de la cobertura educativa para la enseñanza media: aumento y encarecimiento de materiales y vestimenta (uniformes) obligatorios para el estudiante. Cabe mencionar la Reforma 1976 que establece el Ciclo Básico Único para los niveles medios. Mas si el informe CIDE detecta una deserción en los

---

<sup>17</sup>Ver: Longhi, A. y Stolovich, L. "La dinámica del mercado laboral uruguayo" FCU, 2da. edición, Montevideo, 1996.

años 60' para la UTU del 30%, hacia fines de los 70' y principio de los 80' se calcularía en un 40%<sup>18</sup>.

Cambio sustancial muestra la participación del gasto en Educación como porcentaje del gasto total del gobierno central y como porcentaje del PBI (ver anexo estadístico). El gasto público en educación cae a una tasa anual acumulativa del 4.4%, siendo la tasa de crecimiento del período negativa en 27.2%. Se trata además de un período que se caracterizó a partir de 1974 por el crecimiento del PBI y muy a pesar del discurso oficial, de los gastos del gobierno central. Ambos elementos indicarían también un cambio de modelo distributivo en términos de educación pública. Disminución del gasto que por demás no se justifica con la caída de la matrícula que antes se manifestó y de acuerdo a sus magnitudes. Tampoco podría ser justificado por niveles educativos previamente alcanzados, pues luego del desarrollo de los años precedentes aún quedaban etapas por cumplir.

Resulta interesante, observar como a partir de este período lo asignado a gastar presupuestalmente y el compromiso de gasto mantiene diferencias importantes. Los gastos en Primaria, Secundaria y UTU marcan la tendencia de acuerdo a su peso en el total de gastos en Educación. Lo no gastado en este segundo período resultaría de un 7.4%, del total asignado.

Por otro lado, al comenzar el período (12/2/1970) se produjo la intervención en Secundaria y UTU, prácticas represivas que se generalizarían hacia 1973. Por decreto parlamentario cesan las intervenciones un año después sustituyéndose por consejos interinos. Se llegaría así y a pesar de la dura impugnación en todo el proceso a la aprobación de la Ley 14.101 de Educación el 3/1/ 1973, conocida también como ley "Sanguinetti. A partir del golpe de Estado, la enseñanza fue acusada de infiltración por ideologías 'foráneas', marxismo en particular, argumento útil para intentar desarticular a sus sindicatos, reprimiendo a sus cuadros dirigentes. Represión bastante generalizada tras la destitución de trabajadores del sector, siendo reemplazadas las autoridades del CONAE (5/2/75) designadas en el período constitucional. En virtud de lo anterior disminuye la actividad académica, desaparece la libertad de cátedra y la laicidad, destruyendo lo que de autonomía aún iba quedando. Fué cambiado también el programa en todos los niveles de asignaturas como historia, filosofía, sociología y educación moral y cívica, incluyéndose los textos. La formación de docentes fue también transformada (creación de INADO, cambio curricular, disminución del tiempo de las carreras). La escalada represiva como un proceso ascendente proveniente de la década anterior, para el sector y como reflejo del acontecer nacional, tuvo entonces consecuencias particulares.

En síntesis podría concluirse que hacia el período 1970-1977 el salario indirecto observado en términos de educación primaria y media sufre un cambio importante proveniente del cambio estructural de la economía en su conjunto. Un nuevo modelo económico comenzaría a instaurarse y con él un reajuste en el sistema educativo, en principio sumamente drástico.

### **3.3.- LA DEUDA PÚBLICA EN EL PERÍODO 1970-1977.**

Los constantes déficit del balance de pagos y públicos traerían aparejado un proceso de endeudamiento externo que hacia 1971 conocería su primera crisis de pagos en el período analizado, con el no cumplimiento de obligaciones con proveedores. En 1972 se firmaría una nueva carta de intención, habiéndose vendido el 20% de las

---

<sup>18</sup> Traversoni, A.; Piotti, D.: "Nuestro sistema educativo hoy" EBO, Montevideo 1984, pág. 81.

reservas en oro para afrontar tal situación. La crisis del petróleo en el siguiente año agudizaría lo expuesto. La deuda bruta pública aumentaría en 10 puntos porcentuales su participación en el total de deuda entre 1968 y 1973.

Las sucesivas refinanciaciones que resuelven momentáneamente la crisis de pagos, sumadas al período de globalización financiera que se abre en la década de los 70' y en el marco del modelo aperturista implantado definitivamente con la dictadura militar, resultan en un nuevo proceso de ascendente endeudamiento externo.

<b>Tasas de crecimiento Deuda Externa 1970-1977</b>	
1970	14,5
1971	21,3
1972	19,3
1973	-0,4
1974	37,2
1975	16,7
1976	11,8
1977	6,9
<b>1977/1970</b>	<b>175,6</b>
<b>acum. Anual</b>	<b>15,6</b>
Fuente: Idem anterior	

La estructura del endeudamiento externo por tipo de acreedor mostró un crecimiento de 32% con los organismos internacionales, 114 % con los mercados de capitales, fenómeno éste que caracteriza el proceso de globalización financiera; y la caída de la participación de los bancos privados en un 45%.

En los años comprendidos en este período el pago por amortizaciones de deuda pública promedió un 3.6% del PBI, frente a un 1.1% promedio por pago de intereses. Con relación al período anterior el peso del endeudamiento como porcentaje del PBI creció en más de un punto porcentual, pero en este caso en un producto creciente a partir de 1973.

### **3.4.- CONCLUSIONES DEL PERÍODO 1970-1977.**

A diferencia del período anterior, se puede sostener que el comportamiento del sector educación primario y medio público parece corregirse con el conjunto de la evolución salarial directa y el modelo que comienza a instaurarse. El salario real docente cayó en un 6% acumulativo anual, hecho que define la tendencia del gasto total en el sector y por alumno. A ello se suma el deterioro generalizado del sistema educativo como consecuencia de las medidas represivas en épocas dictatoriales, que encontraran sustento jurídico en la ley de educación 14.101, sumadas las múltiples circulares provenientes de los organismos directivos. A su vez, son éstos, tiempos de crecimiento del endeudamiento público que alcanzaría a un 7% del gasto total del gobierno central como promedio (un 40% más que en el período anterior), frente a una participación del 17% de los gastos en educación primaria y media (un 26% menos que en el período anterior).

## **IV.- PERÍODO 1978-2000.**

### **4.1.- CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL.**

La conocida crisis de la deuda en la Región y en la década de los 80 preparó el terreno para los futuros cambios. Las condiciones de su refinanciación iniciaron los cambios estructurales necesarios para la nueva afluencia de capitales en los años 90'. Entonces el capital financiero se reafirma como el eje común de estos modelos, cerrando así el circuito desarrollo- subdesarrollo, pues una otra etapa de globalización financiera se abriría para cerrarse con el advenimiento de nuevas crisis hacia los últimos años de la década mencionada y principios del siglo XXI.

En América Latina, la transnacionalización creciente especialmente en el ámbito financiero, mayor apropiación foránea de excedentes y menor grado de autonomía en las decisiones locales, serían rasgos verificantes de un funcionamiento económico en el que es 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 privatizaciones, mientras que los procesos de concentración de riquezas en un pequeño núcleo de privilegiados en un contexto de escaso dinamismo productivo se nutrió esencialmente de la redistribución del ingreso interno para lo cual se fueron suscitado 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 otorgadas a grandes empresas y bancos determinaron un crecimiento desmedido de los impuestos que recaen sobre el consumo de la población, a la par que se instrumentaron sucesivos “ajustes estructurales” (en realidad incrementos de impuestos indirectos al consumo y disminución de gastos sociales) que se fueron tradujeron en extranjerización de empresas públicas, nuevas reducciones del salario real, mayor apertura comercial externa.

Ingrediente importante lo constituyeron los procesos de integración regional. Se trataría en el caso de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y tras la firma del tratado de Asunción, de la concreción del MERCOSUR a partir del 1 de enero de 1995, incluido en la Iniciativa para las Américas de 1991. Procesos que a su vez y unos pocos años después tienden a desintegrarse inmersos en las últimas crisis y con el empuje del nuevo plan general ALCA.

Concretamente en Uruguay una vez cumplidos los objetivos fundamentales del primer plan económico nacional de desarrollo (1973-77), se puso especial énfasis en el logro de la estabilización monetaria constituyendo ello, uno de los principales objetivos del segundo Plan Nacional de Desarrollo (cónclave de Solís, diciembre 1977). De igual forma se haría hincapié en lograr estabilidad fiscal.

Con objetivo antinflacionario, la llamada “tablita” establecería de manera predeterminada el tipo de cambio, anunciando la cotización del dólar hasta por tres meses a través del BCU, quedando la creación de dinero librada a la acción del mercado. En definitiva se trató de minidevaluaciones preanunciadas que resultarían en un mecanismo de atraso cambiario.

Empero, fueron lógicamente éstos, los años finales de crecimiento de aquella etapa, mostrando 1979 y 1980 los mejores ritmos del período, para luego caer hacia 1981. Años de incremento de apertura y por tanto de vulnerabilidad externa ante una región sumida en semejantes modelos financiados desde afuera, proceso de endeudamiento externo que también en el país mostró sus límites con la crisis de pagos

que fue gestándose. Es que la apertura significó además y dada la estructura de la producción interna, un período sin tregua de déficit comercial externo. De otra parte la distribución de la carga impositiva, la caída de los salarios reales en todo el período precedente y el impulso al sector financiero concretado en aumentados excedentes, darían impulso a un ascendente endeudamiento interno para el consumo (y ante la apertura mencionada) crecientemente importado, que se sumaría al endeudamiento de los sectores productivos.

En tal situación, la disminución de las reservas del BCU traerán aparejado el abandono de la “tablita”, constituyéndose en un hecho procíclico. La crisis de pagos también resultó interna y por tanto el sector financiero vio comprometida no solo su rentabilidad, sino su propia existencia. A partir de 1982 el producto decrece hasta 1984. La caída del PBI se acumularía en casi un 17%.

La Crisis financiera fue motivo de protección estatal. Tras el mecanismo de la compra de carteras vencidas el intervencionismo público se distanciaba del discurso frecuentemente liberal. El salvataje de la banca en aquellos años podría ser indicador de la presencia cada vez más preponderante del “nuevo actor” o de la caracterización del modelo con el sector financiero como eje de acumulación. Otros sectores resultaron también favorecidos con tal mecanismo y fueron base de apoyo para la salida de la crisis. En tal marco fue creada por ley 15.785 del 4/12/85 la C.N.D. (Corporación Nacional para el Desarrollo) sumándose a las ya existentes declaraciones de “Proyecto de Interés Nacional” con sus créditos blandos, exoneraciones tributarias y demás arsenal favoritista de política a nivel microeconómico.

El reencuentro de los partidos tradicionales y Frente Amplio, sus acuerdos de salida política con los militares en el conocido Pacto del Club Naval, darían pie a elecciones restrictivas. Elecciones que resultaron en la presidencia de J.M.Sanguinetti por el Partido Colorado desde marzo de 1985 hasta 1990. Sin embargo el acuerdo social así concebido resultó suficiente, no solo para restablecer los mecanismos formales de democracia sino a la larga, para profundizar el modelo de acumulación preexistente. Del acuerdo firmado el 22/2/85 en la cúspide política de la CONAPRO y elaborado por técnicos de los cuatro partidos<sup>19</sup> no se concretaría más que en la creación de la C.N.D. cuyo futuro además, marcaría rumbos distintos que aquellos para los cuales fue creada.

Por otra parte, 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. Así pues el impulso de la demanda interna y el mejoramiento de la situación relativa a la demanda externa hacia 1986 y 1987 mejoraron la situación de desempleo que habría llegado a superar el 14% hacia 1984.

La recuperación económica comienza hacia 1985 retomando los niveles precrisis al fin de la década y con posterior crecimiento entre 1991 y 1998, para volver a caer en una nueva fase crítica en 1999. Tal efímero resultado podría tener de base las recreadas formas de acumulación y los poderes económicos que tras ellos se movieron en conjunción con la doctrina neoliberal de los dos partidos que ocuparon la presidencia a lo largo de todo este período<sup>20</sup>, en pro de una nueva fase pautada por otra etapa de globalización financiera en los años 90’ y los correspondientes acuerdos con los organismos de crédito multilaterales que en un renovado ascenso del endeudamiento externo y apertura en general, afianzarían los lazos de dependencia, con el consiguiente

---

<sup>19</sup> Participaron por el Partido Colorado L.A. Faroppa y R. Zerbino; por el Partido Blanco M. Buchelli y J.P. Lafitte, por el Frente Amplio A. Curiel y D.Astori; y por la Unión Cívica F. Slinger y H. Pérez Piera.

<sup>20</sup> Partido Colorado, J.M.Sanguinetti, 1985-1990; Partido Blanco, L.A.Lacalle, 1990-1995; Partido Colorado, J.M.Sanguinetti, 1995-2000 y J. Batlle a partir de marzo 2000.

y continuado proceso de desestructuración productiva y debilitamiento del aparato estatal. El Plan Brady de refinanciación de deuda a partir de 1989, los acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial SAL 1<sup>21</sup> y SAL 2<sup>22</sup> (16 de junio de 1987 y 16 de mayo de 1989 respectivamente) marcarían el esquema inicial de la siguiente fase. Al respecto afirma F. Antía ....*En el período que nos ocupa (1985-2000) se preservó aquel marco de funcionamiento financiero y se profundizó la apertura comercial*<sup>23</sup>.

El cumplimiento de los plazos de pago del endeudamiento público (salvo dos renegociaciones, la de 1986 y la de 1991), permitieron al país en 1997 obtener los manejados “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.

Son entonces tiempos de Reforma del Estado, pautadas en las distintas cartas de intención con los organismos multilaterales. Se trataría de 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 que algunos autores entienden como formas indirectas de privatizaciones; de la Reforma del sistema financiero estatal tras la sanción de la carta orgánica del Banco Central y las transformaciones en el BHU y BROU también limitadas por las prácticas de refinanciación de dichas entidades financieras. Reforma del Estado que se plasmó en todo su esplendor en la Reforma de la Seguridad Social y la Reforma Educativa, corrigiendo ambos sistemas a los nuevos tiempos.

A partir de 1992 y una vez superado el período crítico regresan los saldos negativos de la Balanza Comercial, que sumado a la acumulación de déficit públicos, hacen (al igual que en los 70') a un modelo basado en financiamiento foráneo. A pesar de los ajustes fiscales repetidos en 1990 en pro de la refinanciación del endeudamiento externo, y en 1995 con la asunción del segundo gobierno de Sanguinetti, en la década continúa el ascenso acelerado de gastos y limitación de ingresos en un modelo fiscal por sí mismo deficitario. Se trata de una ascendente importancia de los impuestos indirectos al consumo (IVA e IMESI) y a las retribuciones personales (IRP) con tendencia negativa de impuestos al sector externo, industria, comercio y agro, más la prácticamente inexistente impositiva a la renta de las personas físicas y al sector financiero. Se trata a su vez de gastos crecientes vía intereses de deuda (gráfico N°) y con más de un 30% del presupuesto público comprometido hacia el final de la década con el BPS (Banco de Previsión Social) en virtud del desfinanciamiento del mismo donde jugara un papel relevante el sistema de las AFAPs (administradoras de fondos de pensión) y la baja de recaudación por aporte patronal, más la característica evasión de impuestos de un sistema recaudador evidentemente ineficiente, así como un desempleo

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Antía, F. “La Economía Uruguaya desde el restablecimiento de la democracia. 1985-2000” I.E., EBO, Montevideo 2001, pág. 134.

estructural que se situaría en aproximadamente un 10% promedial en la década, con los gastos por seguro de paro que ello implica, más la disminución de la masa de trabajadores formales (incremento de la informalidad) y por tanto la caída de los ingresos que ellos aportarían sumados a los aportes de la patronal.

#### **4.2- LA EDUCACIÓN PÚBLICA PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICA EN EL PERÍODO 1978-2000.**

La evolución de la cobertura primaria no ajustada se mantuvo prácticamente constante durante todo el período, salvo un breve descenso entre los años 1982- 84 que se explicaría por la baja de la cobertura privada en fase de crisis y sin ser compensado por la cobertura pública, que se incrementa solo en un 2% manteniendo los rangos del período en su conjunto.

La expansión se observaría fundamentalmente en la cobertura preescolar y principalmente a partir de 1996 con la incorporación de los 4 años. Tal expansión no fue lo suficientemente importante como para cubrir en el período de cuatro años (1996-2000) la población objetivo, al menos en los términos que se cubrió el resto de la población menor de 11 años. Sin embargo se destaca que la matrícula en términos absolutos creció en aproximadamente un 4% entre 1995 y 2000.

La cobertura en la enseñanza media crece casi en un 14% entre 1985 y 2000, con caída de la cobertura privada entre los años 1981 y 1987, para luego de una recuperación, que apenas cubre la mitad de lo indicado hacia 1978, mantenerse en iguales niveles durante toda la década de los 90'. Sería la enseñanza media pública que muestra niveles de cobertura ascendente a partir de 1981 y hasta el final del período.

El crecimiento de la enseñanza media a partir de 1981 y hasta 1984 resultó más acelerado en UTU que en secundaria, revirtiéndose la situación en la década de los 90' cuando la técnica mostró tasas de crecimiento negativas en casi todos esos años, aunque secundaria permaneció casi estancada o con leve crecimiento en términos de matrícula.

Cambios muestra también el porcentaje del gasto educativo en el PBI y en los gastos totales del gobierno central. La Tasa de crecimiento del gasto educativo mostró guarismos positivos del orden del 2.3%. Como promedio el gasto en educación se ubicaría en aproximadamente un 2.5% del PBI y algo más de un 13% del gasto total.

Hacia los 90' vuelve a separarse la evolución de los gastos educativos de acuerdo al criterio de contabilización (compromiso o caja) también en virtud del incremento del peso de los gastos en inversión y fundamentalmente con el advenimiento de los préstamos externos base de condicionamiento de las Reformas de esos años. En tal sentido la Rendición de cuentas 2000 hace referencia expresa por parte del CoDiCen de los créditos otorgados y no librados por la Contaduría General de la Nación, ocasionando atraso en los pagos a proveedores y por demás en las obras proyectadas.

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

El diagnóstico de la CIDE sobre el Sistema de Enseñanza Público en el país (ya mencionado en el período 1960-69) es un anticipo de lo que se conoce como la Reforma de la Educación, que tuvo como fecha oficial de comienzo el año '96. Aunque es



significativo que no fuera presentada por escrito sistemáticamente en ningún lugar, al punto que se la calificó como ágrafa<sup>24</sup>, situación sin precedentes en la Historia de la Educación Uruguay; es introducida a través de la Ley de Presupuesto, que como es sabido, justifica gastos e inversiones, y no sobre una normativa específica.

Coraggio<sup>25</sup> corrobora al respecto, que se retorna a los criterios uniformizantes de las propuestas de la década del sesenta. Pero es importante subrayar que en el presente momento histórico (en el marco de una nueva globalización del capital financiero) la educación a través de los organismos internacionales de crédito se convierte en un engranaje de la economía. Así vista la educación debe buscar la competitividad y respaldar la aceptación de las nuevas tecnologías. Se señala al respecto "*....es el Banco Mundial quien viene implementando procesos de reforma educativa en América Latina, usando sobre los gobiernos la influencia que le da ser el agente del ajuste estructural y el artífice de la condicionalidad crediticia, por la cual los gobiernos de los países en desarrollo deben ver que sus políticas públicas sean aprobadas para tener acceso al crédito en el mercado mundial. En tal sentido la política educativa y la política económica propugnadas por el FMI y el BM están íntimamente relacionadas.*"<sup>26</sup>

Por lo tanto, se puede concluir que la reforma en el sistema educativo público se orienta a garantizar un desplazamiento del protagonismo estatal en materia del gasto público social, transfiriéndolo a la propia comunidad mediante la descentralización y privatización de los programas sociales. Hecho inducido en los condicionamiento de los préstamos otorgados para el sistema que en el período 1995-2000 apenas significaron promedialmente el 6% del total del gasto en educación primaria y media, teniendo una participación importante en los gastos de inversión.

#### **4.3.- LA DEUDA PÚBLICA EN EL PERÍODO 1978-2000.**

El efímero crecimiento 1973-1981 basado en la apertura exterior, la liberalización de la economía, un posterior proceso de estabilización con atraso cambiario y debilitamiento del papel del Estado, conllevó a una nueva y más grave crisis de deuda en un contexto mundial adverso que marcó la década del 80', conocida en la región como la "década perdida". Nuevos procesos de refinanciación se abren paso conjuntamente con los cambios políticos y sociales acaecidos. El Plan Brady, SAL 1 y SAL 2, según lo ya señalado, marcarían el esquema inicial de la siguiente fase. Para 1991 se acuerda la última refinanciación del período en cuestión, durante el gobierno blanco de L.A.Lacalle.

---

<sup>24</sup> V. García Montecora, La reforma salvaje, en Revista Alfaguara n° 14, marzo-abril 1996.

<sup>25</sup> Coraggio, J. Desarrollo humano, economía popular y educación. Buenos Aires, 1995.

<sup>26</sup> Coraggio, J. Ob.cit.

<b>Tasas de crecimiento Deuda Externa 1978-2000</b>	
1978	-11,5
1979	11,2
1980	15,1
1985	12,3
1990	3,7
1995	5,4
2000	8,9
<b>1978/2000</b>	<b>572,3</b>
<b>acum. Anual</b>	<b>9</b>
Fuente: Idem anterior	

El Endeudamiento externo crece a un ritmo acumulativo anual del 9%. Tras una nueva etapa de globalización financiera más de un 18% del endeudamiento externo hacia el final del período, se constituía por préstamos con organismos internacionales y aproximadamente un 19% títulos públicos. El afianzamiento del país como plaza financiera atrajo crecientes flujos de capital en forma de depósitos incrementándose el peso de los mismos en el total de deuda durante la década del 90', llegando prácticamente al 40% al final de la misma. La participación de la banca privada en el total de acreedores resultaría en aproximadamente el 20% en igual fecha.

El pago por amortizaciones e intereses de la deuda externa pública promedió aproximadamente el 6% y 2,3% del PBI respectivamente, considerando el crecimiento de los 90'. Tal peso del endeudamiento y en los marcos del modelo vigente no podía tener otro resultado que una nueva crisis hacia 1999.

#### **4.4.- CONCLUSIONES DEL PERÍODO 1978-2000.**

Podría afirmarse que el sistema educativo público primario y medio se corrige con el modelo general vigente, luego de superada la crisis de los 80'. 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 eleva también desde este ángulo la dependencia externa, haciendo sustentar las inversiones en prestamos externos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Dichos prestamos resultarían la base de programa para secundaria, formación docente y UTU a través de los programas MEMFOD (Mejoramiento de la Enseñanza Media y Formación Docente) y FET (Fortalecimiento de la Enseñanza Técnica) respectivamente, así como para primaria el proyecto MECAEP (Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Primaria). En síntesis solo el 2.6% del PBI y el 13.2% del gasto total del gobierno central promedialmente fueron destinados a estos sectores de la educación durante todo el período. En los años 90' y también en promedio se destinaría para el sistema un 2.8% del PBI y un 14% de los gastos del gobierno central, teniendo en cuenta que se trató de años de crecimiento en ambos indicadores. Mientras que los gastos totales crecen a un ritmo acumulativo anual del 4.5%, los gastos en los referidos sistemas educativos lo haría en un 3% durante la última década del siglo y luego de la caída casi continuada que sufren desde fines de los 60' (gráfico N°2).

Al mismo tiempo y a pesar de lo expuesto con poco peso por parte de la ANEP (0.3% de la deuda pública total 1995-2000), el endeudamiento externo total y público crecen a ritmos aún mayores que en el período anterior (9% acumulativo anual) como expresión de un modelo aperturista en los marcos del último proceso de globalización

financiera del siglo XX. Tal fenómeno comprometió un 2.3% del PBI en pago de intereses de deuda pública, hecho que significó un 10.8% del gasto del gobierno central por el pago de los mismos, ambos indicadores calculados promedialmente.

## **V.- CONCLUSIONES FINALES. PERÍODO 1961-2000.**

Hemos establecido 3 subperíodos dependientes de la evolución de los gastos educativos en los subsistemas primario y medio (secundaria y técnica). En el primero de ellos (1961-1969) ambas variables, gastos en educación y endeudamiento externo mostrarían un ritmo ascendente. La etapa crítica de los 60' como proceso de transición entre una forma de funcionamiento económica (modelo económico) y otra encuentra peculiar reflejo en el comportamiento del sistema educativo primario y medio en la falta de políticas globales hacia el sector, más allá del incremento constante de los gastos que parece estar determinado por la conflictividad del sector inmerso en una sociedad que no parecía estar dispuesta a ceder fácilmente la calidad educativa alcanzada. Al mismo tiempo el endeudamiento creciente parece ser asidero del nuevo modelo que se gestaba. Un 5% del gasto total del gobierno central se destinaría a pago de intereses de deuda, mientras que un 23% de los mismos se destinaría a los referidos gastos educativos.

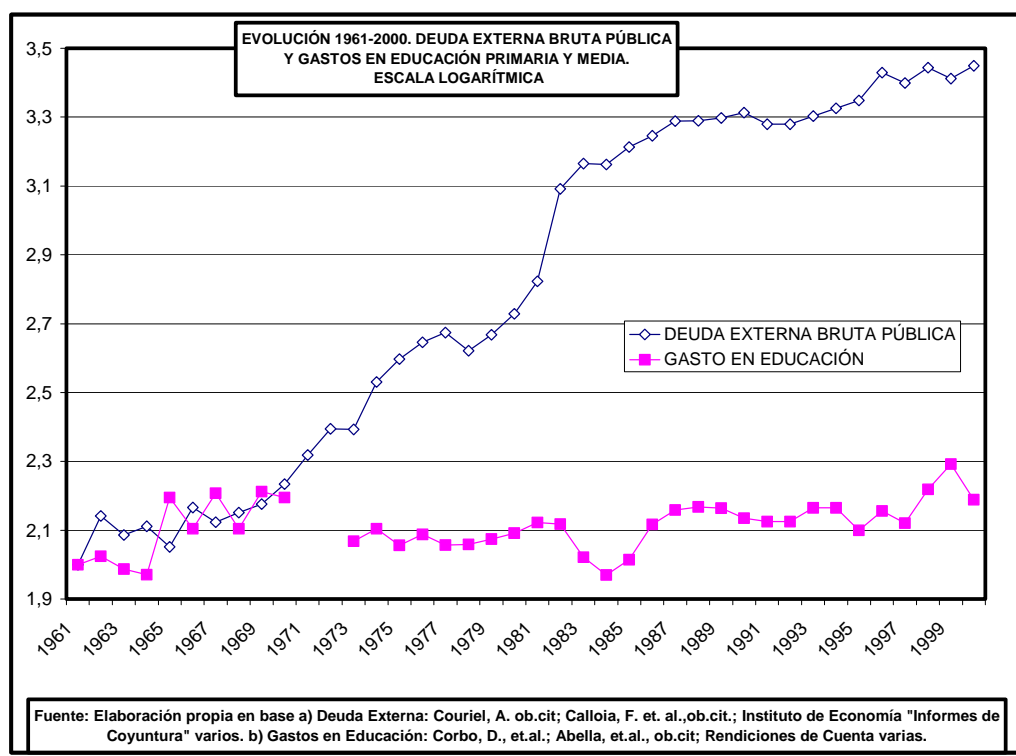
El segundo período (1970-1977) marcaría el tiempo de ajuste del sistema educativo abusivamente al nuevo modelo. Serían tiempos en que los gastos educativos se corregirían como salario indirecto al conjunto de la evolución salarial directa, constituyéndose en un modelo distributivo característico de la nueva fase. Al deterioro en términos de gasto se sumaría el deterioro institucional en los marcos de la dictadura militar. Sin embargo, es precisamente en este período en que la suerte de evolución del endeudamiento externo se separaría (y hasta el 2000) de la de los gastos mencionados (ver gráfico 1). El peso por pago de intereses de deuda crecería en un 40% respecto al período anterior, mientras que los gastos en educación caerían en un 26%.

El tercer período (1978-2000) superando las represalias de la etapa anterior, se presenta de conjunto, ante el poco crecimiento del gasto educativo señalado frente a la caída anterior, como forma distributiva adaptada a un modelo por demás concentrador y excluyente (ver gráfico 3), hecho que se reafirmaría institucionalmente con las reformas educativas de los años 90', por demás (e incluso declarativamente) adaptativas a la globalización vivida. Al mismo tiempo continúa en ascenso el proceso de endeudamiento como consecuencia de un modelo aperturista y liberalizador en sí mismo deficitario, respondiendo también a los nuevos tiempos de globalización financiera o encontrando en ello su posibilidad de funcionamiento.

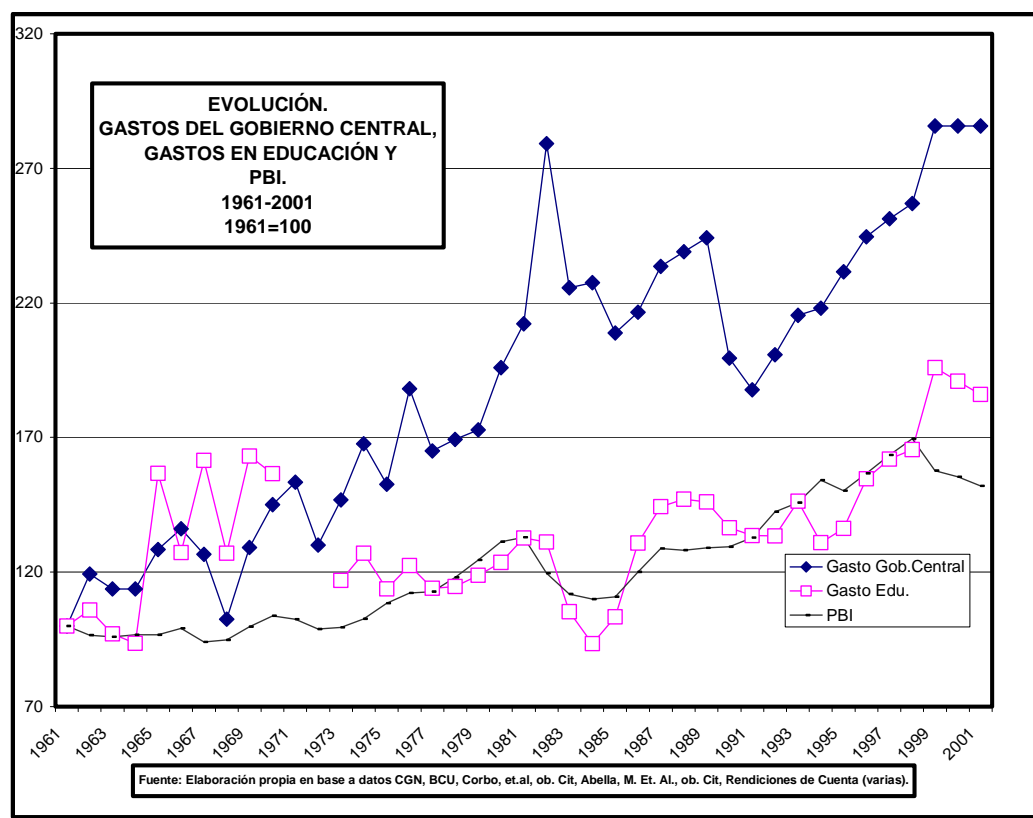
Se reafirmaría la idea de caracterización del modelo como concentrador y excluyente a lo largo de los 40 años analizados, en este caso tras dos variables que hacen a la distribución de los valores creados, gasto en los subsistemas educativos primario y medio y gasto en pago por intereses de deuda externa pública. Ambos indicadores enmarcados en el presupuesto nacional, el uno como forma de distribución del gasto hacia el conjunto de la población, gasto social o salario indirecto, el otro como gasto o flujos de riqueza hacia el exterior en forma de intereses o rentabilización del capital de préstamo, parte de la distribución macroeconómica indirecta de plusvalía. En tal sentido, ambos indicadores parecen corregirse o corresponderse de distinto modo en el tiempo a la forma global de funcionamiento económico.

## VI. ANEXO ESTADÍSTICO.

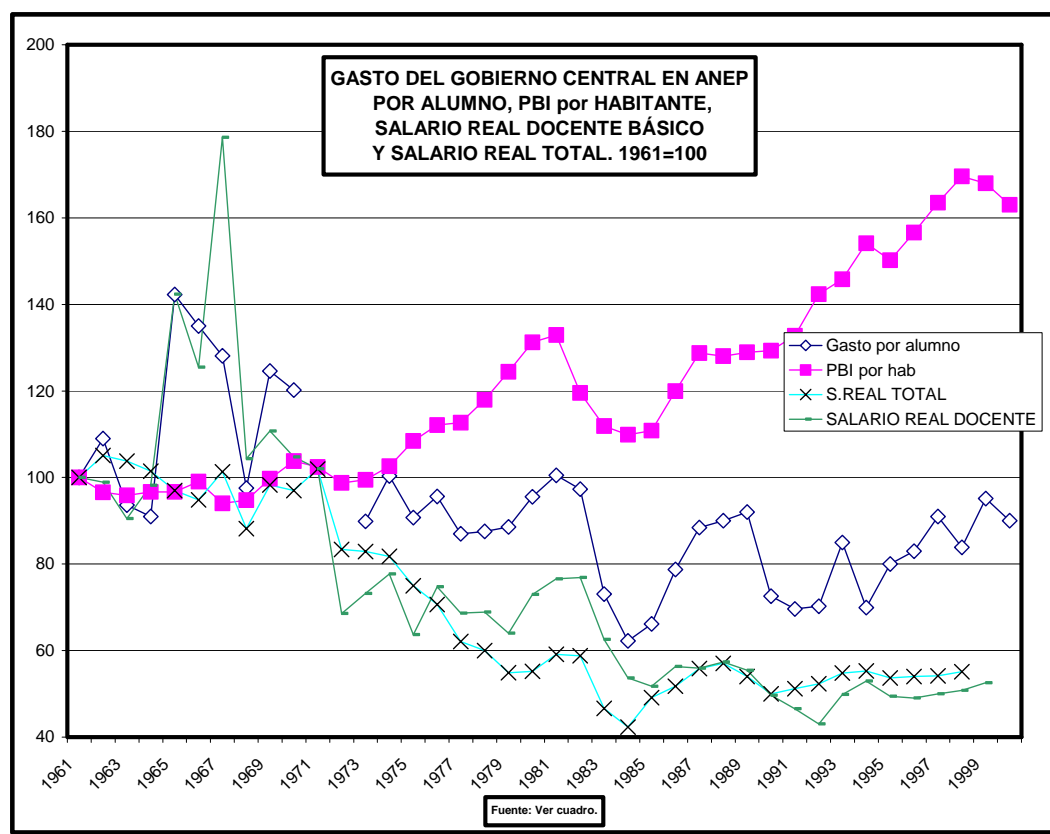
**GRÁFICO N° 1.**



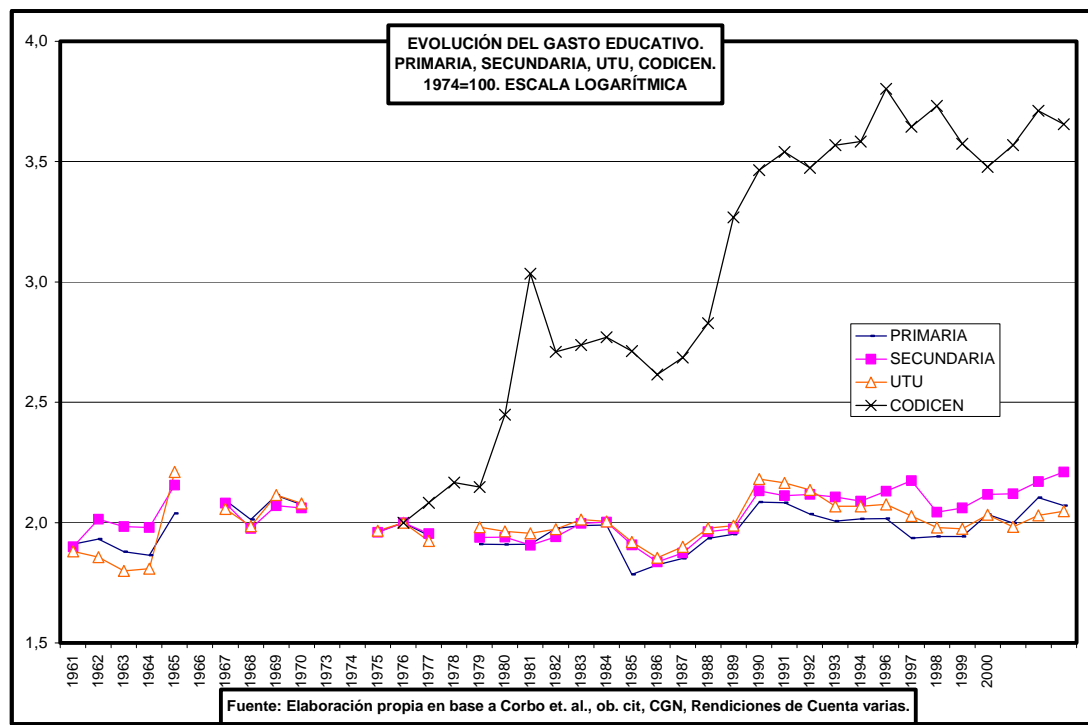
**GRÁFICO N° 2.**



**GRÁFICO N°3**



**GRÁFICO N°4.**



**CUADRO N° 1.**

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Primaria. Cobertura Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Prim.	pobl.6-11 años
1961	260	94	73	26	332	120	278
1962	262	93	62	22	324	115	282
1963	271	95	52	18	323	113	286
1964	271	93	81	28	352	121	291
1965	273	93	62	21	336	114	295
1966	278	93	89	30	366	122	300
1967	280	92	90	30	370	121	305
1968	299	96	73	24	372	120	310
1969	289	92	75	24	364	116	314

Fuente: Elaboración propia en base a INE, MEC, Bertola- Bertoni ob.cit. Corbo y et.al.ob.cit

**CUADRO N°2**

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Primaria. Cobertura Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Prim.	pobl.6-11 años
1970	288	91	66	21	354	112	315
1971	282	90	80	25	362	115	315
1972	274	88	79	25	353	113	312
1973	279	91	76	25	355	115	308
1974	272	89	58	19	330	109	304
1975	267	88	56	19	323	107	302
1976	270	89	52	17	322	107	302
1977	270	89	52	17	322	107	302

Fuente: idem anterior

### **CUADRO N°3.**

Matricula (en miles) Pública y Privada. Primaria. Cobertura Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Prim.	pobl.6-11 años
1978	271	90	52	17	323	107	302
1979	275	91	50	17	325	107	303
1980	284	94	47	16	331	109	303
1981	283	93	49	16	332	109	305
1982	288	93	40	13	328	106	310
1983	298	94	27	8	325	102	318
1984	300	93	23	7	323	100	323
1985	301	92	51	16	352	108	327
1986	303	93	47	14	350	107	327
1987	303	93	46	14	349	107	327
1988	297	92	54	17	351	108	324
1989	296	92	52	16	348	108	322
1990	290	90	56	17	346	108	321
1991	285	89	56	18	341	107	319
1992	283	90	55	17	338	107	316
1993	282	90	56	18	338	108	313
1994	282	91	55	18	337	108	311
1995	289	94	55	18	344	111	309
1996	293	94	63	20	356	114	313
1997	295	93	53	17	348	110	317
1998	296	92	54	17	350	109	321
1999	295	91	52	16	347	107	324
2000	300	79	51	13	351	93	378
Fuente:Idem anterior							

### **CUADRO N°4.**

Matricula (en miles) Pública y Privada. Secundaria y UTU. Cobertura Ajustada.							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Ens.Med	pobl.12-17 años
1961	80	31	16	6	96	37	257
1962	82	32	19	7	101	39	260
1963	89	34	17	6	106	40	263
1964	92	35	21	8	113	43	266
1965	105	39	13	5	118	44	269
1966	111	41	18	7	129	47	273
1967	123	45	18	7	141	51	276
1968	136	49	17	6	153	55	279
1969	143	51	16	6	159	56	283
Fuente: Idem anterior							

### **CUADRO N°5.**

Matricula (en miles) Pública y Privada. Secundaria y UTU. Cobertura Ajustada.							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Ens.Med	pobl.12-17 años
1970	145	51	30	11	175	61	285
1971	149	52	30	10	179	62	289
1972	158	53	33	11	191	64	298
1973	152	51	47	16	199	67	296
1974	152	51	47	16	199	67	299
1975	149	50	40	13	189	63	301
1976	150	50	36	12	186	62	300
1977	149	50	50	17	219	73	299
Fuente: Idem anterior							

### **CUADRO N°6.**

Matricula (en miles) Pública y Privada. Secundaria + UTU (media). Cobertura Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Ens.Medial	pobl.12-17 años
1978	145	50	67	23	212	73	292
1979	142	49	65	22	207	72	289
1980	139	48	65	22	204	70	290
1981	146	51	60	21	206	72	288
1982	158	55	51	18	209	73	288
1983	172	59	38	13	210	72	290
1984	179	62	28	10	207	71	291
1985	186	63	28	9	214	73	294
1986	195	65	27	9	222	74	298
1987	196	64	23	8	219	72	306
1988	212	68	33	11	245	78	313
1989	228	71	33	10	261	81	321
1990	243	75	37	11	280	86	326
1991	235	72	37	11	272	83	326
1992	231	71	36	11	268	83	324
1993	225	70	36	11	261	81	322
1994	225	70	36	11	263	82	320
1995	228	72	35	11	263	83	316
1996	234	74	35	11	269	85	315
1997	232	74	34	11	266	85	312
1998	226	73	34	11	260	84	309
1999	219	71	36	12	255	83	307
2000	223	73	33	11	256	83	307
Fuente: Idem anterior							



## **BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.**

- Calloia, F.; Gabriel, J.; Hopenhaym, M.; Lavagnino, C.: “La deuda externa y la crisis uruguaya”. CIEDUR, EBO, Montevideo, 1984.
- Couriel, A. “El Uruguay empobrecido. Deuda externa y modelo neoliberal” EBO., Montevideo 1988.
- Instituto de Economía. “El Uruguay del siglo XX. La Economía”, EBO, Montevideo, 2001.
- Abella, M.; Fernandez, W.; Fernandez, P.; Guarnerio, S.; Vallarino, H. “Análisis de los ingresos y egresos del tesoro nacional y sus efectos en las principales variables internas en el período 1961-1974” Monografía. CCEE, 1976.
- Abella, M.J.; Fernandez, W.; Fernandez, P.; Guarneiro, S.; Vallarino, H. “Análisis de la Evolución del Presupuesto Nacional. 1963- 1994” Ministerio de Economía y Finanzas, CGN, 1995.
- ANEP, mensajes presupuestales y a Rendición de cuentas. Varios, período 1995-2000.
- ANEP “Educación Secundaria” Informe 1996
- ANEP. “La inversión en educación realizada por la ANEP:1984-1997” cuadernos de trabajo, Serie: Estudios económicos sobre la educación, N°I, diciembre 1998, Montevideo.
- ANEP. “Análisis cuantitativo de la matrícula de UTU, 1999”, Montevideo 1999.
- ANEP. “Análisis de la matrícula de Educación Secundaria Pública. 1970-1999.”, Montevideo, feb.2000.
- ANEP. “Docentes de Enseñanza Secundaria una mirada desde el Censo de octubre de 1995”, Programa MESyFOD, Montevideo, 1995.
- ANEP. “La educación uruguaya: situación y perspectivas, año 1999”, Montevideo, 2000.
- ANEP. “La incidencia distributiva del gasto en educación realizado por la ANEP”, cuadernos de trabajo, Serie: Estudios económicos sobre la educación, N° II, abril 1999, Montevideo.
- ANEP. “Memoria 1995-1999”, Montevideo, 2000.
- ANEP. “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999”, Montevideo, 2000.
- ANEP-CODICEN, “Proyecto de Presupuesto, sueldos, gastos e inversiones” 1995-1999.
- Arruti, J.C.; Buño, W.; Grompone, J.A.; Irisity, J.; Macedo, J.A.; Osín, L.; Rama, G.; Rodríguez de Artucio, E.; Tuana, E.J.; Yañez, R. “Respuesta educacional para la década del 70”, D.P., UROU, mayo 1973, Montevideo.
- Astori, D., et. al. “La cuestión Agraria en el Uruguay”, EBO, 1980.
- Bértola, L. “La Industria Manufacturera Uruguaya 1913- 1961”, CIEDUR, 1991.
- BID “Uruguay. El sistema educativo uruguayo. Estudio de diagnóstico y propuestas de política pública para el sector.” Montevideo, 2001.
- Caetano, G. Y Pérez Antón, R. “Parlamento y Presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995.” CLAEH.
- Cancela W. Y Melgar A. “El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya, 1955- 1985”. EBO, 1985.

- Cámara de Representantes, Presupuesto Nacional y Rendiciones de Cuenta. Varios
- Campodónico, S. y otros "Ideología y Educación durante la dictadura" EBO, Montevideo.
- CGN, Balance de Ejecución Presupuestal, varios.
- CIDE "Plan de Desarrollo Económico y Social. 1965-1975" Montevideo 1965.
- CIDE, "Plan de Desarrollo Económico y Social. 1965-1975. Sector Educación", Montevideo 1965.
- CIEP, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo, 1965- 1972", Montevideo, 1973.
- CLAEH "Uruguay indicadores Básicos" libro 2 y 4.
- Cominetti R. "Ajuste fiscal y gasto social" Revista CEPAL N° 54, diciembre 1994.
- Davrieux, H. "Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955-1984". CINVE, EBO. Montevideo 1987.
- FENAPES "Educación Secundaria. La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas" Ed. Nordan- Comunidad, Montevideo, noviembre 2001.
- Finch, H. "Historia Económica del Uruguay contemporáneo, 1870- 1970" Montevideo, EBO, 1980.
- FMI "Estadísticas financieras del gobierno", anuario 1980, 1982, 1992, 1997, 2000.
- Instituto de Economía "El Proceso Económico del Uruguay" D.P. Universidad de la República, Montevideo 1969.
- Instituto de Economía "La distribución del Ingreso en Uruguay", documento de referencia N° 6, noviembre 1971.
- Instituto de Economía "El ajuste conservador" FCU, 1973.
- Instituto de Economía, Informes de coyuntura, varios
- Instituto de Economía "El Uruguay del siglo XX. La Economía" EBO, 2001.
- Labarca, G. "¿Cuánto se puede gastar en Educación?", Revista CEPAL N°56, agosto 1995.
- Longhi, A. y Stolovich, L. "La dinámica del mercado laboral uruguayo" FCU, 2da. edición, Montevideo, 1996.
- Luzán, M. "Estudios Estadísticos sobre Enseñanza Secundaria". Montevideo. 1955.
- Marcha, varios números.
- Ministerio de Educación y cultura "Anuario estadístico de educación", varios.
- Nahum, B.; Frega, A.; Maronna, M.; Trochon, Y. "El fin del Uruguay liberal 1958-1973" Montevideo, EBO 1990.
- OIT "Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente". Programa de actividades Sectoriales. Ginebra.
- Rodríguez de Artucio, E. "El proceso educativo uruguayo" FCU, Montevideo, 1985.
- Romero, S.; Carelli, D.; de Escondrillas, F.; Ferrer, S. "El planeamiento de la educación. Aspectos Conceptuales y Metodológicos". Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1966.
- Schultz, T.W. "Valor económico de la educación". Edi. Hispano- Americana, México D.F., 1968.
- Secretaría del Rectorado de la Universidad de la República "Algunos Tópicos sobre la Educación en Uruguay, una aproximación desde la economía" D.T. del Rectorado N° 2, Montevideo, 2000.
- Thorp, R. "Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el Siglo XX" BID- Unión Europea, 1998.
- Vigorito, A. "Desigualdades educativas y distribución del ingreso en los 90" en "Educación, equidad y desarrollo en la perspectiva de la Integración" cuaderno 1, IFO, Montevideo, 1999.