

TEMA MONOGRÀFIC

---

De la «Educación de Adultos» a la  
«Educación para todos, a lo largo de toda la  
vida» en Uruguay  
*From «Adult Education» to «A Lifelong Process  
of Education for Everybody» in Uruguay*

Jorge Camors

jorgecamors@gmail.com

*Universidad de la República (Uruguay)*

Gianela Turnes

gianela.turnes@gmail.com

*Universidad de la República (Uruguay)*

Eduardo Rodríguez

eduardo.rrss@gmail.com

*Universidad de la República (Uruguay)*

Yliana Rodríguez

ylianarodriguez@gmail.com

*Universidad de la República (Uruguay)*

Noel Cordano

ncordano@vera.com.uy

*Universidad de la República (Uruguay)*

Data de recepció de l'original: setembre de 2019

Data d'acceptació: gener de 2020

## RESUM

El present article és una producció col·lectiva d'un grup de docents de la Càtedra UNESCO en Educació de Persones Joves i Adultes de l'Institut d'Educació de la Universitat de la República, Uruguai. L'objectiu és descriure i analitzar l'evolució que la idea d'educació d'adults ha tingut en el marc de la història de l'educació a Uruguai. En aquest treball es realitza un recorregut històric del concepte «educació d'adults» a Uruguai identificant els enclavaments organitzatius amb comeses en aquesta temàtica que van donar origen a experiències molt significatives. Finalment, es presenten algunes reflexions sobre l'evolució de la concepció educativa, on va predominar un concepte d'educació d'adults restringit a l'alfabetització i culminació de l'educació primària.

**PARAULES CLAU:** educació al llarg de tota la vida, educació d'adults, història, Uruguai.

## ABSTRACT

This article is the result of collective work of a group of teachers from the UNESCO Chair of Young and Adult Education in the Institute of Education at the University of the Republic, Uruguay. Its central aim is to describe and analyze how the evolution that the idea of adult education has developed in the historical context of education in Uruguay. In the first place, a historical review of the concept of adult education in Uruguay is carried out, identifying the organizational institutions and other associations dealing with the subject. Secondly, the authors present some significant experiences and reflections on the history of these educational policies and practices with both adults and young people.

**KEY WORDS:** lifelong process of learning, adult education, history, Uruguay.

## RESUMEN

El presente artículo es una producción colectiva de un grupo de docentes de la Cátedra UNESCO en Educación de Personas Jóvenes y Adultas del Instituto de Educación de la Universidad de la República, Uruguay. El objetivo es describir y analizar la evolución que la idea de educación de adultos ha tenido en el marco de la historia de la educación en Uruguay. En este trabajo se realiza un recorrido histórico del concepto «educación de adultos» en Uruguay identificando los enclaves organizativos

con cometidos en esa temática que dieron origen a experiencias muy significativas. Al final se presentan algunas reflexiones sobre la evolución de la concepción educativa, donde predominó un concepto de educación de adultos restringido a la alfabetización y culminación de la educación primaria.

**PALABRAS CLAVE:** educación a lo largo de toda la vida, educación de adultos, historia, Uruguay.

## I. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA CONCEPCIÓN

A través de un recorrido histórico sobre la «educación de adultos» se recuperan aspectos conceptuales y organizacionales de su desarrollo en nuestro país.

### 1.1 *Los cursos para adultos*

Los primeros antecedentes disponibles datan de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. En la ley presupuestal de 1888 se agregó el nuevo cargo de inspector técnico que tenía como responsabilidad relevante la inspección de los Institutos Normales, *la superintendencia técnica sobre los cursos de adultos*, y el control técnico y administrativo sobre las escuelas Comunes. Para estos cursos de adultos se tomó el ideal planteado por José Pedro Varela sobre los cursos nocturnos para aquellos adultos que carecían «de los conocimientos que se dan en estas escuelas» y se aprobó la instalación de tres cursos de adultos para varones y uno para mujeres. Algunas de sus características en esta etapa son: los conocimientos debían ser elementales, esencialmente prácticos, y al mismo tiempo lo más amplios posible; más libertad académica al docente que en las escuelas comunes, más acentuada en el caso de cursos de mujeres adultas. «Los cursos para adultos –en horarios nocturnos– comenzaron en 1903 instalándose 4 en Montevideo, pero ya en 1908 esa cifra llega a 35 en todo el país con 2.000 alumnos y en 1943, 64 cursos con 6.700».<sup>1</sup>

Los cursos eran diarios, pero los jueves se dedicaban a inculcar valores mediante «conferencias sobre moral, higiene y otras materias tendientes a popularizar el ahorro, combatir el alcoholismo, prevenir la tuberculosis, valorar el trabajo, estudiar el desarrollo y fines de los deberes sociales y domésticos,

1 BRALICH, Jorge. *Breve Historia de la Educación en el Uruguay*. Montevideo: CIEP, 1987, p. 80.

etc.».<sup>2</sup> Los objetivos de los cursos eran: a) Alfabetizar al alumno que nunca había concurrido a la escuela; y b) Completar el ciclo de primaria para los que habían desertado del sistema. La edad mínima para participar de estos cursos era 17 años.

### 1.2 *Los liceos nocturnos*

En 1847 se crea el Instituto de Instrucción Pública con las funciones de difundir, uniformizar, sistematizar la Educación Primaria, además de supervisar a los Colegios Privados. El Instituto reglamentó entonces la Enseñanza «Primaria» y la «Secundaria Científica». En 1849 se inauguró e instaló la Universidad de la República que tenía bajo su órbita la Enseñanza Primaria, Secundaria y Científica Profesional. La enseñanza técnica se circunscribía a la Escuela Mercantil y la Secundaria tenía pocos cursos, pocos estudiantes y su función era preparatoria de los estudios universitarios. La Ley Orgánica de 1885 definía los fines de la enseñanza Secundaria como sigue: «ampliar y completar la educación instrucción» que se ofrecía en Primaria, y «preparar para el estudio de las carreras científicas y literarias»; se dedicaría a la «preparación y habilitación para el ejercicio liberal». Los cursos dictados eran: latinidad, ciencias físicas –matemáticas, filosofía y química–. Con la Ley Orgánica de 1885 la Secundaria amplía sus contenidos y crece la población atendida. La gestión de Alfredo Vázquez Acevedo fue factor preponderante en ese sentido. Secundaria seguía funcionando en la órbita de la Universidad, si bien se separó ediliciamente a partir de 1911. La enseñanza secundaria albergaba dos corrientes de opinión: una que la concebía como enseñanza preparatoria (propedéutica) y otra como una formación general (formativa). De ellas predominó la preparación de las elites para el ingreso a la Universidad, que planteaba un exigente examen de ingreso.

Si bien los primeros Liceos Departamentales aparecen en 1886, recién en 1911 por Ley de creación de Liceos Departamentales promulgada por el Poder Ejecutivo el 5 de enero de 1912 –se crean en cada uno de los 19 departamentos del país–.<sup>3</sup> Su acción incluía la propuesta de ofrecer conferencias públicas en los Liceos, con la finalidad de la extensión cultural teniendo en cuenta los intereses locales y del momento histórico.

2 RODRÍGUEZ, Jimena; RODRÍGUEZ, Yésica. «La educación en el período batllista», 2013, recuperado en <http://yeniluzblancoperez.blogspot.com/2013/10/la-educacion-en-el-periodo-batllista.html>

3 ANEP, Acta 44, Resolución n° 52 del 12 de agosto de 2008, p. 25.

En 1919 se crean los Liceos Nocturnos, ampliándose así la expansión de la Enseñanza Secundaria en todo el país, aunque orientada a un perfil de población diferente del habitual; al decir de José Arias: «Este Liceo es más para los que luchan, para los que trabajan, y que por estas circunstancias no les es posible seguir regularmente los cursos diurnos». En la fundamentación del proyecto de ley se decía que «Los Liceos, especialmente el Nocturno, dejarán de ser antesala, para convertirse en centros de beneficiosa acción cultural donde hallarán oportunidad para manifestarse tantos cerebros útiles que se pierden por falta de ocasión para desarrollarse».<sup>4</sup>

En 1935 la Ley n° 9.523 crea un nuevo ente autónomo: Enseñanza Secundaria, separándola de la Universidad de la República. En el artículo 2° establece que «La Enseñanza Secundaria tendrá como fin esencial la cultura integral de sus educandos: Tenderá a la formación de ciudadanos conscientes de sus deberes sociales. La Enseñanza Secundaria será continuación de la Enseñanza Primaria y habilitará para los estudios superiores». Se observa en el texto que se busca contemplar las dos concepciones: la formativa y la propedéutica.

La ley no menciona a los Liceos Nocturnos ni la modalidad educativa para adultos.

Los Liceos Nocturnos constituyeron «un horario nocturno» para cursar los mismos estudios secundarios. Se consolidó así la perspectiva propedéutica y preparatoria de los estudios universitarios, lo que termina convocando solo a determinado perfil de la población, dado que otros no cursan la educación media porque entienden que solamente es útil y tiene valor para quienes van a continuar estudiando en la Universidad. A la vez, se consolidan dos propuestas diferentes de educación media: secundaria y técnico –profesional, contribuyendo así a una mayor segmentación educativa de la población–.

### 1.3 *Las universidades populares*

Entre 1930 y 1942, y en el contexto de las luchas por la Reforma Universitaria promovidas por estudiantes de la Universidad, luego secundados por profesionales, intelectuales y trabajadores, surgen las Universidades Populares.<sup>5</sup>

4 ARIAS, José. ANEP. 2008, p. 31.

5 SCAGLIOLA, Gabriel. «Las Universidades Populares en Uruguay (1930-1942)», *Revista de investigación en educación* [Puerto Rico], (2019).

Siguiendo la tradición francesa –la primera Universidad Popular surge en París en 1899 – y vinculándose a los movimientos culturales promovidos por George Deherme (1876-1937), las Universidades Populares llegaron a la cifra de 230 cuando habían transcurrido solo 15 años desde su surgimiento. En América Latina –y también de la mano del movimiento estudiantil– comienzan a conformarse las primeras propuestas de vinculación entre los institutos de educación superior y la sociedad. Ellas se ubican en los debates de los congresos estudiantiles de extensión universitaria, en las Universidades Populares, por la difusión y el acceso a la cultura.<sup>6</sup>

El Primer Congreso Internacional de Estudiantes Americanos se reunió en Montevideo entre el 26 de enero y el 2 de febrero de 1908, proponiendo la implementación de programas destinados a «difundir la cultura intelectual en la sociedad».<sup>7</sup>

Durante el período 1911-1915, durante el Ministerio de Relaciones Exteriores e Instrucción Pública de Baltasar Brum, se desarrollaron las «cátedras libres» de tres tipos: materias programadas (cursos de acuerdo con el programa del titular), materias que no están incluidas en el plan de estudios (pero sí relacionadas con él), y de especialización (profundización). En 1917 se funda el *Centro de Estudiantes Ariel*<sup>8</sup> luego de desbaratarse la Federación de Estudiantes del Uruguay,<sup>9</sup> y fue *Ariel*<sup>10</sup> la revista oficial del Centro. En *Ariel* (diciembre 1919- enero 1920), Ildefonso Pereda Valdéz redactor de la revista propuso replicar la experiencia de la Universidad de Oviedo, en particular la extensión universitaria, como parte de la función social de la Universidad. El plan hacía énfasis en la misión social de la universidad y la necesidad de estrechar lazos con los sectores obreros, tal como se había hecho en Córdoba y, aun antes, en el congreso de Montevideo de 1908. Inspirado en la experiencia de la Universidad Popular de Lima, el *Centro Ariel* organizó un ciclo de conferencias en la sede de la Federación Obrera Regional Uruguaya (FORU) sobre «Primeros auxilios», «Higiene», «Alcoholismo», «La sífilis y sus consecuencias», entre otros temas.

6 SCAGLIOLA, Gabriel. «Las Universidades Populares...», *Op. cit.*

7 *Ibidem.*

8 HISTORIAS UNIVERSITARIAS (s/f). *Centro Ariel (1917-1931)*. Recuperado de: <http://historiasuniversitarias.edu.uy/wp-content/uploads/2018/06/Centro-Ariel-version-final.pdf>

9 VAN AKEN, Mark. *Los militantes: una historia del movimiento estudiantil universitario uruguayo*. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 1990 (1ª Ed.). Recuperado de <https://es.unesco.org/themes/alfabetizacion>

10 QUIJANO, Carlos. Ariel. *Revista del centro estudiantil Ariel* [Montevideo], 1/1(1919), p. 3-6.

El *Centro Ariel* se definía como «idealista, cultural, solidarista y a consecuencia de todo ello ampliamente renovador». En términos generales, sus objetivos coincidían con las aspiraciones planteadas por el movimiento reformista en 1918 incluyendo la autonomía «económica, didáctica y administrativa» de la universidad, la docencia libre, la libertad de aprender, la total gratuidad de la enseñanza, el «enaltamiento moral y mejoramiento económico del profesorado», la eliminación de las cátedras vitalicias y la adopción del «sistema democrático y representativo» para el gobierno de la institución.

Según Gabriel Scagliola,<sup>11</sup> Pereda Valdez proponía extender la cultura universitaria, filosófica, literaria o científica hasta la masa obrera como forma de «llevar al pueblo los conocimientos adquiridos en el aula»,<sup>12</sup> y entendía que una de las cuatro formas de extensión consistía en las conversaciones familiares. Estas fueron organizadas en diversos locales obreros de Montevideo y trataron temas como ciencia, letras, artes y cuestiones de actualidad. Quienes las llevaban a cabo eran estudiantes universitarios. En 1930 se plantea la creación de una Universidad Popular en el Congreso Nacional de Estudiantes de la recientemente reconstruida FEUU (Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay), acompañado de un informe que denunciaba las condiciones de vida de los trabajadores, la concentración de la propiedad de la tierra en manos de los grandes latifundistas y establecía la necesidad de crear Universidades Populares con el apoyo de estudiantes, profesionales, intelectuales y dirigentes sindicales con el objetivo de educar a las clases trabajadoras urbanas y rurales, y así hacerlas conscientes de su condición de explotadas, «para ir, como sostenía Deherme el apóstol de “La cooperación de ideas”, a la emancipación integral del proletariado».<sup>13</sup> En 1931 comienza a funcionar la Universidad Popular del Centro Ariel en la Escuela Superior de Comercio. Los cursos eran de dos tipos: regulares (Historia, Literatura, Economía Política, Filosofía, Aritmética, Dibujo, Higiene y Profilaxis, Idiomas, Electricidad, etc.) y especiales, dictados por conocidos intelectuales de izquierda y de los sectores progresistas de los partidos tradicionales. Las actividades se desarrollaban por la noche, de lunes a viernes, y, a veces, los sábados. A partir de 1936 las Universidades Populares se multiplicaron «cuando se corrió la voz de que las nacientes instituciones

11 SCAGLIOLA, Gabriel. «Las Universidades Populares...», *Op. cit.*

12 *Ibidem*, p. 6.

13 *Ibidem*, p. 7-8.

iban a trabajar para debilitar el régimen de Terra». <sup>14</sup> La más reconocida fue la Universidad Popular Central (1938) conformada por figuras de prestigiosas instituciones como la Unión Nacional de Magisterio, la Agrupación de Intelectuales, Artistas, Periodistas y Escritores, el Ateneo de Montevideo, y la Escuela Taller de Artes Plásticas. En la Universidad Popular los cursos eran gratuitos y se confeccionaban según solicitudes, propuestas y sugerencias de los propios estudiantes. <sup>15</sup> La existencia de las Universidades Populares duró hasta 1942 <sup>16</sup> terminando así con los intentos de democratizar el acceso a la cultura en el medio rural y capitalino.

#### 1.4. *Los cursos para obreros*

Según Jorge Bralich, a fines del siglo XIX se pensaba que «la educación debía jugar en este período un papel importante: eran necesarias escuelas en la campaña para modificar hábitos de vida y técnicas de trabajo; eran necesarias escuelas técnicas para formar obreros calificados y técnicos medios (herreros, carpinteros, etc.) requeridos no sólo por las industrias nacientes, sino también por la tecnología recientemente importada: ferrocarriles, telégrafos, maquinaria agrícola, etc. Y era necesaria también una nueva Universidad que preparase no sólo los cuadros políticos (abogados «polifuncionales») como lo había hecho hasta entonces, sino también los otros técnicos que el país requería y que aún no producía: médicos, ingenieros, contadores. A cubrir esas necesidades se volcaron los esfuerzos de esta etapa». <sup>17</sup> Resulta interesante la concepción de «la educación» predominante en la época, que habilitaba a pensar políticas y programas para la población en su conjunto.

En 1878 se crea la Escuela de Artes y Oficios a partir del carácter correccional de los talleres del ejército que construían y reparaban carruajes y piezas de artillería en el Cuartel Morales, que dependía del Ministerio de Defensa bajo la dirección de un militar. <sup>18</sup> En 1903, el entonces diputado Pedro Figari presenta en el parlamento el *Informe a la Comisión Especial de*

<sup>14</sup> VAN AKEN, Mark. *Los militantes: una historia del movimiento estudiantil universitario uruguayo*. *Op. cit.*, p. 75.

<sup>15</sup> SCAGLIOLA, Gabriel. «Las Universidades Populares...», *Op. cit.*, p. 12.

<sup>16</sup> VAN AKEN, Mark. *Los militantes: una historia del movimiento estudiantil universitario uruguayo*. *Op. cit.*, p. 77.

<sup>17</sup> BRALICH, Jorge. *Breve Historia de la Educación en el Uruguay*. *Op. cit.*, p. 54.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 66.

la *Cámara de Representantes* en relación a su proyecto de transformación de la Escuela de Artes y Oficios. En él aparecen algunas ideas relevantes de su pensamiento pedagógico, por ejemplo, la necesidad de educar en nociones estéticas hacia el desarrollo industrial y el espíritu de sociabilidad.<sup>19</sup> Consideraba que el arte estimula y facilita el contacto social, sustituyendo los «temas candentes» y manteniendo la discusión «en campo sereno»: el arte como «poderoso propulsor de sociabilidad y cultura».<sup>20</sup> Su concepción de la modernidad preveía que todo producto industrial debía llevar el sello artístico mediante la aplicación del arte a la industria naciente.<sup>21</sup> De ese modo la Escuela de Bellas Artes impulsaría el desarrollo industrial, generaría trabajo y aumentaría la cultura y la riqueza, a la vez que permitiría que el país formara su propio criterio afirmando la identidad nacional.<sup>22</sup> Sería una institución complementaria accesible para las clases pobres, ofreciendo una instrucción fácil y práctica y aumentando la variedad de ocupaciones. En 1910 elabora su Proyecto de reforma de la Escuela de Artes –ya no de Artes y Oficios, porque los oficios para él eran parte constitutiva de las artes–, cuyo fin es la «enseñanza de las ciencias y el arte en sus aplicaciones industriales».<sup>23</sup> Entre 1915-1917, Figari dirige la Escuela Nacional de Artes y Oficios, e introduce el arte en la educación con el propósito –entre otros– de «hacer de todo hombre un buen obrero». La propuesta educativa estaba orientada a obreros: «debe tenderse a instruir el mayor número de personas, sin distinciones de ninguna clase, dictándose además cursos especiales para obreros en los días y horas que a estos más les convenga».<sup>24</sup> En su gestión se convirtió en una escuela para externos –ya no menores infractores como era en su creación– con mayor alcance (no limitada a los pocos jóvenes que podía sostener como internos), aumentó el número de talleres formativos de 8 a 22, transformó su objetivo, ahora menos dirigido a la formación fabril y más hacia el desarrollo de la creatividad (el «ingenio») y a dar a los jóvenes la posibilidad de producir obra. Como documento fundante para la gestión, el *Memorandum provisional*

19 FIGARI, Pedro. *Educación y Arte*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Biblioteca Artigas. Colección Clásicos uruguayos, 1965, p. 11.

20 *Ibidem*, p. 11.

21 *Ibidem*, p. 12.

22 *Ibidem*, p. 13.

23 *Ibidem*, p. 16.

24 *Ibidem*, p. 117.

–*lo que debe hacerse*– que tituló *Cultura práctica industrial*,<sup>25</sup> cristaliza sus ideas pedagógicas en acciones concretas que llevan a la práctica los cambios que impulsaba: régimen de externato, formación de maestros y maestras, promoción de variedad de pequeñas industrias (que podría considerarse un antecedente de la diversificada oferta de la UTU del presente) aprovechando los profesionales especializados que ya se desempeñaban como tales en el país, y llevando la propuesta didáctica a todos los poblados del territorio. Dedicó espacios al estudio de la flora y la fauna local, como modelos para el trabajo artístico, en línea con su aspiración de rescate de lo autóctono y auténtico de la cultura latinoamericana. La reglamentación de la Ley N° 5.463 de 1916<sup>26</sup> establece que la enseñanza gratuita profesional para fines industriales «tendrá por objeto los estudios teóricos y prácticos de las ciencias, artes y oficios en sus aplicaciones a la industria y al comercio»; dándose preferencia a las personas de nacionalidad uruguaya, y se efectuará en las escuelas industriales primarias y secundarias, en los cursos normales de preparación del profesorado industrial, en cursos de perfeccionamiento para obreros, y en los cursos libres, diurnos o nocturnos, permanentes o periódicos. En 1917, Figari promueve su Plan General de Organización de la Enseñanza Industrial: «Mediante una educación apropiada este pueblo puede producir como cualquier otro de la tierra».<sup>27</sup> En él recalca la importancia de la formación práctica, y no solo por abstracciones, para el trabajo como aglutinante social, no trabajo mecánico y repetitivo sino trabajo pensante, creativo. Y señala la importancia de la educación de la mujer como factor productivo útil, pero ante todo hacia su emancipación económica,<sup>28</sup> porque para Figari era importante «enseñar a vivir, y a vivir bien».<sup>29</sup> A la vez, Figari fundamentó que el Estado destinara recursos a la educación, aún con fines de desarrollo económico.<sup>30</sup> «Sin una conciencia creadora propia no es dable esperar el éxito».<sup>31</sup> Y destaca la importancia de la conformación de una identidad cultural nacional capaz de formar una cultura de la creación hacia el desarrollo, que luego retoma en la imbricación

25 *Ibidem*, p. 58.

26 <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/5463-1916> Recuperado 6 de setiembre de 2019.

27 FIGARI, Pedro. *Educación y Arte. Op. cit.*, p. 87.

28 *Ibidem*, p. 91.

29 *Ibidem*.

30 *Ibidem*, p. 99.

31 *Ibidem*.

entre ingenio e industria,<sup>32</sup> que no se alcanza sin una mentalidad autónoma.<sup>33</sup> Figari veía en la juventud y novedad del continente americano una ventaja hacia la libertad por no estar anquilosada con viejas estructuras que evitaran la evolución y la creación: «Nosotros, como pueblo de corta formación [...] tenemos el tesoro de la libertad para determinar nuestra acción».<sup>34</sup> En 1917, Figari presentó su renuncia a la dirección de la escuela ante la oposición de la Cámara de Industrias a su proyecto, que puede considerarse su principal legado y base para la posterior creación de la Universidad del Trabajo del Uruguay. En este enfrentamiento se vislumbra la disputa entre una concepción pragmatista de la formación para el desempeño como obrero fabril sometido a la estandarización de la línea de producción y la de obrero artesano promovida por Figari. A ese respecto Rocca indica que el programa de Figari fue resistido por sectores políticos e industriales porque alentaba a la clase media a producir sus propios recursos en contra de los intereses de industriales importadores.<sup>35</sup>

En 1942 se crea la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) con competencias en la enseñanza cultural destinada a la elevación intelectual de los trabajadores y su formación técnica, la enseñanza complementaria para obreros y la enseñanza de las artes.

### 1.5 La dictadura cívico-militar

En 1973 con la Ley N° 14.101 se concreta el «ajuste autoritario»<sup>36</sup> que se articula con la dictadura que se instala en el país, se disuelve el ente autónomo UTU, así como los otros Consejos Directivos Autónomos dedicados a la Enseñanza Primaria y Normal y a la Enseñanza Secundaria, y los tres entes fueron centralizados en un solo nuevo Consejo Directivo Autónomo denominado Consejo Nacional de Educación (CONAE), que rigió hasta marzo de 1985, cuando a la salida de la dictadura se creó la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), donde se ubican los Consejos de Educación: Primaria, Secundaria, Técnico-Profesional y de Formación

32 *Ibidem*, p. 102.

33 *Ibidem*, p. 103.

34 *Ibidem*, p. 105.

35 ROCCA, Pablo. *El obrero artesano. La reforma de Figari de la enseñanza industrial*. Montevideo: Museo Figari. Dirección Nacional de Cultura. MEC, 2015, p. 37.

36 CAMORS, Jorge. *Historia reciente de la educación en Uruguay. Conocer para comprender y transformar*. Montevideo: Editorial Grupo Magro, 2009.

Docente, absorbiendo éste último todas las actividades educativas que venía realizando la UTU.

La Ley N°14.101 pretendía poner «orden» en lo que los sectores dominantes interpretaban como «caos» ante los importantes cambios estructurales suscitados desde la década de 1950 que implicaron la caída de la industria nacional y el empleo, procesos de inflación alta e imparable y gran conmoción social que se manifestó también en la educación. Ante la profundización de las prácticas represivas entre 1968 y 1973 estos años han sido caracterizados como «un período marcado en la memoria de muchos actores por el enfrentamiento, la violencia y el deseo de cambios radicales».<sup>37</sup> La represión provoca los primeros mártires estudiantiles, huelgas, ocupaciones, intervención de la UTU y Secundaria en 1970, persecución sindical a docentes y estudiantes. La dictadura promovió «intentos fundacionales en la Enseñanza, en donde los continuos cambios de planes y autoridades en distintos niveles ponían de manifiesto una especial inquietud sobre el tema».<sup>38</sup>

«El período comprendido entre 1973 y 1985 fue para Uruguay un momento de exacerbación extrema de la violencia política estatal desplegada en el marco de un régimen dictatorial que se instauró como culminación de la transición autoritaria iniciada hacia 1967».<sup>39</sup> Según estos autores la ideología del régimen se asentó en tres grandes vertientes del pensamiento autoritario: una profunda animadversión contra el legado de la Revolución Francesa y el liberalismo político (no así el económico); el anticomunismo convertido en pensamiento oficial durante la dictadura de Terra (1933-38), extendido a todas las manifestaciones del pensamiento y la cultura de izquierda reformulado con nuevos contenidos durante la Guerra Fría; y el alineamiento con Estados Unidos y su Doctrina de la Seguridad Nacional.<sup>40</sup> Actores de la época señalan que los Centros de Adultos –al igual que en otros sistemas integrantes de la ANEP– fueron arrasados en sus libertades democráticas durante la dictadura cívico-militar, que los docentes eran designados en forma directa y no había listas de aspiraciones. Este período de persecución

37 MARKARIAN, Vania. *Apogeo y crisis del reformismo universitario. Algunos debates en torno al «plan Maggiolo» en la Udelar*. Montevideo: Pensamiento universitario, 14, p. 1.

38 CAETANO, Gerardo; RILLA, José Pedro. *Historia contemporánea del Uruguay: de la Colonia al Mercosur*. Montevideo: Fin de Siglo, 1999, p. 29.

39 BOHOSLAVSKY, Juan Pablo [et al.]. *El negocio del terrorismo de estado. Los cómplices económicos de la dictadura uruguaya*. Montevideo: Penguin Random House, 2016, p. 136.

40 *Ibidem*, p. 60.

y represión generalizada y ampliada a la sociedad en su conjunto afectó la cultura y la educación, instalando un clima de silencio y miedo, imposibilidad de promover reuniones, estudios libres, intercambios y pensamiento libre. «La represión, el terror, la disciplina cuasi-militar que se vivió en los institutos docentes, parecen buscar la fundación de nuevas relaciones sociales que se caracterizarían por el aislamiento del individuo y un recorte drástico de su ciudadanía».<sup>41</sup>

## 1.6 La educación de jóvenes y adultos en la ANEP

### 1.6.1 La Dirección General de Jóvenes y Adultos (DIGEA) de la ANEP (1992-1996)

En 1990 se creó la Comisión de Educación de Adultos integrada por representantes de los Consejos de Educación, las Divisiones de Planeamiento Administrativo y Educativo y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el cometido de reformular planes. Estaba centrada en el estudiante adulto, contemplaba los aspectos culturales y laborales y consideraba factores intra y extra sistema educativo.<sup>42</sup> Para estudiar la «problemática» de la educación de adultos, analizó diversos informes y datos, y formuló un anteproyecto de reforma de planes y programas de educación de adultos. En 1992 el Consejo Directivo Central (CODICEN) resolvió crear la Dirección General de Jóvenes y Adultos (DIGEA) considerando «la importancia de renovar la Educación de Adultos como una respuesta a la necesidad del auto desarrollo permanente del ser humano tendiente a brindar oportunidades para el logro de un mejor desempeño en los roles sociales a los que se enfrente»; «que la educación de adultos no puede ser considerada en sí misma, sino como subconjunto integrado en un proyecto general de educación permanente y en el marco de una política educativa concebida a escala nacional», entre otras consideraciones.<sup>43</sup> Los fines y cometidos que se le asignaron, como órgano encargado de impartir la educación básica obligatoria a adultos analfabetos o desertores del sistema educativo formal, fueron: proporcionar una segunda oportunidad educativa, sea en alfabetización o en educación básica; permitir

41 CAMPODÓNICO, Silvia; MASSERA, Ema Julia; SALA, Niurka. *Ideología y educación durante la dictadura. Antecedentes, proyecto y consecuencias*. Montevideo: EBO, 1991, p. 144.

42 Acta n° 68, Resolución n° 70 del CODICEN.

43 Acta n° 9 del 24 de febrero de 1992, Exp. 200.933, ANEXO.

la integración del alumno adulto a la comunidad y a los valores que la sustentan; facilitar la adquisición de los instrumentos básicos (conocimientos, habilidades, destrezas) para su inserción o reinserción en el mercado laboral; expedir certificados de estudios habilitantes para continuar estudios. Entre las diferentes competencias y atribuciones que contempla la resolución de la creación de la DIGEA, se plantea: «Propiciar modalidades de educación formal y no formal mediante acuerdos o convenios con instituciones oficiales y no gubernamentales» y «Favorecer estrategias que faciliten la acreditación del aprendizaje por experiencia». Estas responsabilidades señalan una apertura en la concepción educativa que sin embargo no se desarrolló con amplitud y profundidad como se observa al analizar los datos y las realizaciones, que se restringieron a la firma de convenios con instituciones, sin evidencia de que se convocaran y seleccionaran como «subconjunto integrado en un proyecto de educación permanente».

La segunda atribución referida a la acreditación recoge la experiencia iniciada en educación primaria en 1989. Ella podría haber sido inspiradora de una ampliación de perspectiva de la «acreditación por experiencia» hacia otros niveles educativos, al menos hacia la «educación básica», de acuerdo al análisis del contenido de la resolución. La acreditación por experiencia se reglamenta en el año 1996 y se definen los contenidos de la prueba: matemáticas, comunicación, ciencia y tecnología.<sup>44</sup> Corresponde señalar que en la resolución se menciona al «maestro alfabetizador»; queda planteado el desafío de investigar la creación y perfil de esta figura que se suprime en 2006<sup>45</sup> que percibía U\$S 400 «cada vez que uno de sus alumnos aprobaba la acreditación del aprendizaje».

En relación a educación de adultos en Enseñanza Media, Rila y Vieira<sup>46</sup> dan cuenta de una experiencia en el ámbito del Liceo N°1 Nocturno denominada «Plan Piloto para adultos y adolescentes con condicionamientos laborales» que fuera puesta en funcionamiento en 1994 a iniciativa de la encargada de dirección del instituto y en base a un diagnóstico de situación, teniendo en cuenta el perfil del estudiantado al que se dirigía. El plan promovía una redefinición del cuerpo docente y de docencia indirecta,

44 Resolución n° 27 del CODICEN del 16 de abril de 1996, Acta n° 14.

45 Resolución n° 15 del CODICEN del 10 de febrero de 2006, Acta n° 5.

46 RILA, Iris; VIEIRA, Ana. «Plan para adultos y adolescentes con condicionamientos laborales: una experiencia educativa gestada desde los propios actores». Ponencia en el *II Congreso de Enseñanza*. Facultad de Ingeniería, Universidad de la República, Montevideo, octubre de 2004.

las posibilidades de instrumentar cambios en el aula y en la infraestructura disponible, introduciendo innovaciones metodológicas y administrativas. En 1997 la experiencia es suprimida en los liceos 1 y 8 donde funcionaba y pasa al Instituto Dámaso A. Larrañaga, triplicando la matrícula y el cuerpo docente, lo que incrementó las carencias de recursos ya existentes. Implicó como innovaciones metodológicas la realización de actividades previas: charlas informativas a estudiantes, clases de nivelación en matemática y comprensión y producción de textos, y horas de apoyo, en una concepción de evaluación permanente que incorporaba modalidades semi presencial y libre asistida.

### 1.6.2 La Gerencia de Programas Especiales y Experimentales

En 1993 se establece una modificación institucional que refleja un cambio en la concepción de educación de adultos. El Consejo de Educación Técnico-Profesional (ex UTU) resuelve transferir los cursos de cocina, carpintería, cestería, encuadernación, mecánica, herrería, manualidades y otros que eran dictados en el Departamento de Cursos Especiales, para incorporarlos a la DIGEA, que cambia su denominación por Dirección General de Educación de Adultos y Cursos Especiales.<sup>47</sup>

En uno de los considerandos de la resolución, establece que la ANEP tiene, entre otras, la competencia «de impulsar una política asistencial al educando que procure una inserción en la vida del país, en función de programas y planes conectados al desarrollo nacional». Más adelante, se denominará a estos talleres, de «inserción laboral».<sup>48</sup>

En 1994 el CODICEN reduce a ocho los Centros para Adultos en Montevideo y se suprimen casi todos los cargos en el interior del país. Tal decisión se fundamenta en la necesidad de derivar recursos a la política de ampliación de la educación inicial. En opinión de las autoridades de entonces, el objetivo de alfabetización funcional de adultos se consideraba prácticamente alcanzado, por lo que se promovió un programa de formación diversificada para adultos que incluía más de 90 cursos y fue tercerizado mediante la contratación por la Gerencia de Programas Especiales de once ONGs a cargo de la formación<sup>49</sup> que a su vez utilizaban los servicios de docentes de ANEP

47 Expediente nº 4-2574/93, Resolución nº 9, Acta nº 25 del 3 de mayo de 1993.

48 Resolución nº 16, Acta nº 5 del 10 de febrero de 2006.

49 Tacurú, Vida y Educación, Gurises Unidos, Juventud para Cristo, La Pascua, EMAUS, Gustavo Volpe, UMU, La Salesianas de Colón, IPRU y PLEMU.

para el dictado de clases. Los cursos incluían carpintería, bordado, convivencia, hotelería y otras habilidades para el trabajo. Las actividades eran supervisadas por inspectores de ANEP y el programa siguió una concepción de la educación de adultos basada en los conceptos del Informe Delors. En el año 2006, por resolución del CODICEN se suprime la Gerencia de Programas Especiales y Experimentales y se dispone que el Área Socio – Comunitaria se transforme en un Programa de Educación de Jóvenes y Adultos.<sup>50</sup>

### 1.7 La etapa actual

Con la política: «Educación para todos, a lo largo de toda la vida», en el año 2005 puede ubicarse el comienzo de la etapa actual, con algunos matices en los últimos años.

En el MEC se crea el área de trabajo de *educación no formal*, que sitúa su mirada «más allá de la escuela»<sup>51</sup> y más allá de los alumnos matriculados en la educación formal. La idea de una educación «para todos» hace necesario pensar en quienes no están, por haber abandonado o por no haber tenido acceso por carecer de oportunidades, interés o apoyos. La idea de una educación «a lo largo de toda la vida» obliga a pensar en quienes egresan de la educación formal, quienes quieren ampliar su formación sumando otras actividades a las que ya cursan, en quienes no participan en actividades educativas porque consideran que la educación es solamente para las nuevas generaciones y, por último, en los adolescentes, jóvenes y adultos que no estudian y no trabajan. Desde el MEC se convocaron grupos de trabajo interinstitucionales para pensar y elaborar propuestas en: educación no formal, educación de personas jóvenes y adultas y en educación y trabajo.

En 2008 y en el marco del Plan de Equidad, el Área de Educación No Formal del MEC lanza el Programa Aprender Siempre (PAS) con el fin de ofrecer «a personas jóvenes y adultas mayores de 20 años, de todo el país, cursos cortos para aprender y saber más». El programa se define como «una propuesta participativa, llevada adelante por dos educadores capaces de generar en los participantes el deseo y el placer de seguir aprendiendo».<sup>52</sup> El Área de Educación No Formal trabaja en dos direcciones diferenciadas: una

50 Resolución n° 46, Acta n° 30 del 10 de mayo de 2006.

51 TRILLA, Jaume. «Otros ámbitos educativos», *Cuadernos de Pedagogía* (1996), p. 36-41.

52 [www.mec.gub.uy/innovaportal/v/1754/5/mec/programa-aprender-siempre-pas?3colid=1142&br-eaidid=1142](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/1754/5/mec/programa-aprender-siempre-pas?3colid=1142&br-eaidid=1142). Recuperado 30 de agosto de 2019.

dirigida a educación y trabajo, y la otra –en la que se enmarca el PAS– que se dedica a la educación de personas jóvenes y adultas. Ella incluye cursos en todo el país y en contextos de encierro, que articula el alcance nacional con la gestión local de las propuestas desde una perspectiva que considera el derecho a la educación transversalmente: dirigido al pleno desarrollo de la persona. El Programa trabaja en base a cursos cortos (3 meses promedio con un encuentro semanal de 3 horas), de educación no formal para personas mayores de 20 años, sin una certificación, para promover continuidad en la educación formal; *aprender por aprender*. Desde 2011 el programa evalúa sus actividades atendiendo a su capacidad de convocatoria, al rol de los educadores, a la calidad de la propuesta, entre otros.

Los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística tienen incidencia en las decisiones sobre la política de educación de personas jóvenes y adultas en el país. «Aproximadamente el 35% de los habitantes del país de 14 y más años solo ha cursado estudios incompletos o completos de enseñanza primaria, lo que significa que en 2004 un colectivo de 860.000 personas de esas edades permanecía en situación de analfabetos funcionales o ciudadanos sub escolarizados». <sup>53</sup> Es así que la política del CODICEN para la DSEJA es «garantizar la culminación de la enseñanza obligatoria a todos los ciudadanos», <sup>54</sup> pero más adelante «se refiere a la educación de jóvenes y adultos analfabetos y/o desertores del Sistema Educativo».

En el caso de la educación de jóvenes y adultos de la ANEP el tema generó una reflexión que motivó una consulta a la OREALC de UNESCO, solicitando asesoramiento sobre el camino a seguir para su desarrollo. A raíz de este proceso se crea en el año 2008 la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos (DSEJA) en la ANEP <sup>55</sup> que pasa a ocupar un lugar destacado fuera del Consejo de Educación Primaria. No obstante, el mayor volumen de la política estaba orientado a la culminación o acreditación por experiencia de la educación primaria, rescatando una importante experiencia acumulada y planteándose nuevos desafíos. En los considerandos de la resolución de la creación de la DSEJA, inspirados en el informe de UNESCO del 2007, se reconoce que su población es diferente a la escolar, «no es homogénea y los alumnos no pueden dedicar todo el tiempo al estudio». Reconoce que se requiere la «diversificación de espacios» y disponer de «modalidades regulares

53 Resolución n° 3 del CODICEN de la ANEP del 27 de abril de 2006.

54 Resolución n° 11 del CODICEN de la ANEP del 10 de febrero de 2006.

55 Resolución n° 52 del CODICEN de la ANEP del 12 de agosto de 2008.

y flexibles» porque los participantes tienen diferentes ritmos de aprendizaje. Corresponde destacar el esfuerzo en el período 2007-2010 coordinando la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles (CAEC). Si bien fue una iniciativa institucional de la DSEJA y colectiva porque involucró diferentes instituciones, fue notorio el impulso que dio a esta propuesta el Maestro Felipe Machín, Director Sectorial en el período 2008-2015.

En 2012 el CODICEN aprueba un proyecto de reglamentación de la Prueba de Acreditación por Experiencia que había elaborado la DSEJA y aprueba las Pautas Generales para los Espacios de Educación de Adultos.<sup>56</sup> Esa reglamentación disponía que los contenidos a evaluar eran lengua y matemática. Sus Pautas Generales aportan los elementos más sustantivos disponibles para orientar el trabajo educativo con personas jóvenes y adultas. Se establece el Propósito de «brindar una educación vinculada con temas y opciones de aprendizajes basados en las necesidades e intereses de la población a atender, de forma que les sirva para desarrollar conocimientos y competencias necesarios para desenvolverse en mejores condiciones, en los ámbitos personal, familiar, laboral y social, y elevar su calidad de vida».<sup>57</sup> Allí se formulan los objetivos, la estructura de los espacios, y los tramos básicos: el nivel I correspondiente a alfabetización pero que no se accede a la Prueba de Acreditación; y el nivel II que prepara para la prueba. Se establecen los objetivos generales para Lengua y Matemática y se presentan los núcleos temáticos que abordan temas específicos para atender los intereses y necesidades de diferentes sectores de la población. La aprobación de por lo menos 5 de los 12 núcleos temáticos por parte del participante, habilitará al docente a extender una constancia que será tenida en cuenta por el Tribunal de la Prueba de Acreditación. Corresponde señalar que los 12 núcleos temáticos se toman de la propuesta curricular del Programa Aprender Siempre del Área de Educación No Formal del MEC.

En 2015 se modifica la denominación del área y la DSEJA se transforma en Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos con Condicionamientos, reconociendo a éstos últimos como «protagonistas de la sociedad actual y con diversidad de experiencias de vida, [que] requiere flexibilización en los procesos de enseñanza, para que los contenidos queridos puedan ser construidos desde variadas situaciones de aprendizaje y

<sup>56</sup> Resolución nº 47 del CODICEN de la ANEP del 1 de febrero de 2012.

<sup>57</sup> <https://www.ces.edu.uy/index.php/acerca-de-ece> Recuperado 11 de setiembre de 2019.

quienes por distintos motivos no lograron completar los ciclos de formación obligatorios por ley, cuenten con oportunidades para lograrlo».<sup>58</sup>

Un aspecto destacable de este vínculo entre educación y trabajo se refiere a la modificación en la conducción y orientación del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP) creado en 1979: se modifican sus cometidos y la conformación de su Consejo Directivo Honorario, así como sus respectivas atribuciones. Este órgano de conducción queda integrado por el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) que lo preside, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como un claro indicador de una política dirigida a la articulación de la educación y el trabajo. Esta definición resulta trascendente porque COCAP es una institución creada para «la proposición del Poder Ejecutivo de la política de formación técnico profesional para todos los sectores del país, como complemento de la enseñanza curricular, de acuerdo con las necesidades específicas de cada sector productivo. Una vez aprobada la misma por el Poder Ejecutivo, deberá ejecutarla». Creada en los años de dictadura, integrando en su Consejo Honorario instituciones de la educación (Universidad y Consejo de Educación Técnico-Profesional UTU); Ministerios del Poder Ejecutivo (Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Agricultura y Pesca; Ministerio de Industria y Energía) y representantes empresariales (Cámara de Industrias del Uruguay; Asociación Rural del Uruguay; Federación Rural del Uruguay). En el año 2007, la Ley 18.133 establece que el Consejo Directivo Honorario estará integrado por el Consejo de Educación Técnico – Profesional (UTU) que lo presidirá, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Educación y Cultura. En sus cometidos reubica «la ejecución de políticas de capacitación para diversos sectores del país, complementarias y coordinadas con las definidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Consejo de Educación Técnico-Profesional y las políticas nacionales en general. También podrá proponer al Ministerio de Educación y Cultura, a ANEP y al Consejo de Educación Técnico-Profesional, políticas de capacitación en este sentido». En suma, el organismo es una medida en el campo de la capacitación profesional que se ubica en el marco de la formación profesional y la educación. Por otra parte, se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) que sustituye la capacitación

58 Resolución n° 95 del CODICEN de la ANEP del 25 de noviembre de 2015.

laboral que venía promoviendo y coordinando la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) mediante la Ley N° 18.406. A INEFOP corresponden los siguientes cometidos: Administrar el Fondo de Reversión Laboral; Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, de capacitación y de formación profesional, orientadas a la generación, mantenimiento y mejora del empleo, en orden a promover el trabajo decente y el pleno empleo, productivo y libremente elegido; Ejecutar las acciones que el Poder Ejecutivo determine en materia de políticas de empleo; Crear Comités Departamentales Tripartitos de Empleo y Formación Profesional; Crear Comités Sectoriales de Empleo y Formación Profesional; Diseñar y gestionar programas de formación profesional para desempleados, personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral mediante acuerdos con instituciones públicas o privadas; Promover la creación y participar en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y de acreditación de competencias laborales; Promover la formación continua y la normalización de competencias en el marco de la negociación colectiva y financiar las propuestas que, originadas en convenios colectivos, se consideren viables y se contemplen en el presupuesto anual; Cooperar y brindar apoyo crediticio y seguimiento técnico a las iniciativas de emprendimientos productivos generadores de empleo decente; pudiendo para ello establecer fondos rotatorios o garantizar los créditos con recursos del Fondo de Reversión Laboral; Investigar la situación del mercado de trabajo, divulgando los resultados y contribuyendo a una eficaz orientación laboral; Dar cobertura a través de sus servicios de orientación, formación, capacitación, acreditación de competencias y apoyo de iniciativas a las personas derivadas del Servicio Público de Empleo, los Comités Departamentales y Sectoriales de Empleo y Formación Profesional y otros servicios públicos, privados y sociales a efectos de mejorar su empleabilidad, promover su inserción laboral o apoyar su capacidad emprendedora. El Servicio Público de Empleo operará en la colocación de las personas egresadas de los programas y acciones del Instituto, a través de sus servicios de información, orientación e intermediación laboral; Desarrollar investigaciones, acciones, programas y asistencia técnica y crediticia que respondan a los requerimientos de las empresas y emprendimientos del sector productivo, con el objetivo de incentivar su creación, formalización, consolidación, participación en cadenas productivas, el mejoramiento tecnológico de las mismas y la recuperación de su capacidad de producción; Desarrollar investigaciones relacionadas con sus cometidos, a requerimiento de los actores sociales; Colaborar en la gestión de los registros sectoriales de trabajadores que se acuerden como resultado de

convenios colectivos de trabajo o de negociación colectiva, de acuerdo a sus posibilidades operativas y presupuestales. Esta nueva institucionalidad, sus cometidos y la ubicación en el órgano de conducción a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y al Ministerio de Educación y Cultura, constituyen un nuevo indicador que consigna la intencionalidad de articular la educación y la formación profesional con las políticas de empleo y el mundo del trabajo.

En 1956 la Universidad de la República comenzó a actuar centralizadamente en iniciativas de extensión universitaria a través de tres programas dirigidos al medio urbano, suburbano y rural, así como contactando otros organismos educativos.<sup>59</sup> El programa fue fortaleciéndose con el tiempo, en particular con la participación estudiantil y la reflexión acerca del significado del extensionismo en años previos a la dictadura. Durante ella y con la Universidad intervenida, la extensión se utilizó como herramienta de propaganda del gobierno dictatorial, concebida como consultoría y asistencialismo. Al caer la intervención la extensión se retoma y recupera su intención de alcance territorial en todo el país, resurgiendo el programa de aprendizaje-extensión (APEX) dirigido a actuar sobre un contexto específico en colaboración con sus habitantes, además de la realización de cursos de verano.<sup>60</sup> Por otra parte, desde 1994 funciona en la Universidad el Programa de Educación Permanente dirigido a la formación continua frente a los cambios profesionales, en la producción, el trabajo y la sociedad. Desde 2012, el programa se incorpora a la concepción de educación para todos a lo largo de toda la vida. Funciona de manera estable con propuestas que varían año a año consistentes en cursos cortos de actualización y perfeccionamiento, que cargan una matrícula y prevén becas en algunos casos.<sup>61</sup>

En 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) mediante la Ley N° 17.866. Entre sus cometidos se destacan: asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia; formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de *juventud, mujer, familia, adultos mayores*, discapacitados y desarrollo social en general; coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a

59 BRALICH, Jorge. «Una mirada histórica a la extensión universitaria». *Extensión en obra: experiencias, reflexiones, metodologías y abordajes en extensión universitaria*. Montevideo: SCEAM UdelaR, 2010, p. 54.

60 BRALICH, Jorge. «Una mirada histórica a la extensión universitaria». *Op. cit.*, p. 58.

61 <http://udelar.edu.uy/eduper/> Recuperado 30 de agosto de 2019.

*la educación*,<sup>62</sup> a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación; implementar, ejecutar y coordinar Planes de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social; y la regulación, promoción, seguimiento y monitoreo de las actividades de las entidades estatales que actúan en materia de juventud, mujer, adultos mayores y discapacitados, en cuanto corresponda (art. 9°). El Plan de Emergencia y el Plan de Equidad contemplaron componentes educativos y en el Consejo Nacional Coordinador de las Políticas Sociales, «la educación» estuvo incluida a través de la participación del MEC y de la ANEP.

A pesar de la existencia de componentes educativos en diferentes instituciones públicas que formulan, diseñan y ejecutan programas y proyectos con personas jóvenes y adultas en salud, vivienda, producción agropecuaria e industrial y otros, esta actividad profusa y diversa se mantiene todavía con escasa visibilidad y requiere su estudio, relevamiento y sistematización con mayor amplitud y profundidad.

### 1.8 La Ley General de Educación (LGE) de 2008

La LGE contempla una concepción «ampliada» sobre la educación.<sup>63</sup> «El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad *para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida*, facilitando la continuidad educativa» (art. 1°). La educación es un derecho que habilita al reconocimiento y ejercicio de todos los derechos humanos. «La política educativa nacional tendrá como objetivo fundamental, que *todos los habitantes del país* logren aprendizajes de calidad, a lo largo de la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal» (art. 12°).<sup>64</sup> La LGE establece que «El Sistema Nacional de Educación es el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas *para todos los habitantes a lo largo de la vida*» (art. 20°). Incluye entre las modalidades, la educación no formal (art. 37°). «La educación no formal, en el marco de una cultura del aprendizaje *a lo largo de toda la vida*, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan

62 Las palabras en itálica son nuestras.

63 Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990).

64 Las palabras en itálica son nuestras.

fuera de la educación formal, *dirigidos a personas de cualquier edad*, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros».

La educación no formal estará integrada por diferentes áreas de trabajo educativo, entre las cuales se mencionan, alfabetización, educación social, *educación de personas jóvenes y adultas*. Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que ésta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas. «Define también una institucionalidad propia y específica para la educación no formal que incluye expresamente a la educación de personas jóvenes y adultas», con la creación del Consejo Nacional de Educación No Formal en el art. 92 y ubicando entre sus cinco cometidos en el art. 94, «Promover y coordinar acciones educativas dirigidas a personas jóvenes y adultas».

Es importante mencionar una definición con elevado valor teórico y político en relación a la educación de personas jóvenes y adultas, en el art. 39° cuando se refiere a la reinserción y continuidad educativas, al establecer que: «El Estado, sin perjuicio de promover la culminación en tiempo y forma de los niveles de la educación formal *de todas las personas*, podrá validar para habilitar la continuidad educativa, los conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados por una persona fuera de la educación formal, que se correspondan con los requisitos establecidos en algún nivel educativo». La Ley incluye por primera vez en la historia de la educación nacional, la educación formal (art. 35°) (De la educación formal de personas jóvenes y adultas). «*La educación formal de jóvenes y adultos* tendrá como objetivo asegurar como mínimo, el cumplimiento de la educación obligatoria en las personas mayores de 15 años».

## 2. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En este recorrido histórico de la concepción educativa, se puede concluir en primer lugar que Uruguay transitó una extensa primera etapa de predominio de un concepto de «educación de adultos» restringido al «curso para alfabetizar y culminar la primaria». Estas ideas seguramente se consolidaron a partir del desarrollo de las dos principales institucionalidades de la educación nacional,

coincidentes en la historia de nuestro país en la segunda mitad del siglo XIX. Hemos ampliado la perspectiva del recorrido histórico de la educación para poder comprender el «lugar» otorgado a los adultos primero y en el período más reciente a las personas jóvenes y adultas. Posteriormente se ampliaría este concepto al considerar la «instrucción», luego la «enseñanza».

La idea en esa primera etapa era ofrecer en un turno nocturno, orientado específicamente para adultos, los contenidos contemplados en los programas escolares. Una imagen ilustrativa podría ser la de un padre que concurre al mismo edificio escolar que su hijo, solo que lo hace en la noche, ingresa a la misma aula, se sienta en su mismo banco, mira al mismo pizarrón y debe estudiar los mismos temas.

Hemos mencionado en el recorrido histórico la conformación de los estudios secundarios ubicados en una estructura, a modo de «puente» entre la enseñanza primaria y la enseñanza superior. La enseñanza secundaria tiene y mantiene una impronta fundacional, como consecuencia de su génesis en la Universidad de la República, donde surgió orientada a los estudios preparatorios al nivel educativo siguiente: los estudios superiores en la Universidad. La atención a las personas jóvenes y adultas en la enseñanza secundaria fue concebida en términos similares a la primaria, es decir, creando un turno nocturno, para ofrecer de noche los mismos contenidos con casi las mismas reglas de funcionamiento que se ofrecía a los niños y niñas durante el día.

Otra vertiente importante y significativa pero no ampliamente reconocida, es la enseñanza de artes y oficios que posteriormente evoluciona hacia la educación técnico-profesional y formación profesional. Si bien hay muchas coincidencias conceptuales entre ambas nociones, el énfasis se puede explicar por el contexto en el cual se la utilice, si es en la educación o en el mundo del trabajo.

En esta perspectiva corresponde ubicar la creación de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) en 1942 con un claro propósito de incidir en «la enseñanza cultural destinada a la elevación intelectual de los trabajadores y a su formación técnica» y «la enseñanza complementaria para obreros».<sup>65</sup>

Cabe mencionar la influencia de las ideas de la «educación fundamental» recibidas desde UNESCO<sup>66</sup> en la década de los 50' y particularmente a

65 Ley 10225 de 9 de setiembre de 1942.

66 UNESCO. *Una definición de la educación fundamental*. París, 1950.

través de la contribución de CREFAL<sup>67</sup> donde participaron varios Maestros uruguayos como Julio Castro, Enrique Brayer y Miguel Soler.<sup>68</sup> Éste último desarrolló la experiencia de «La Mina»<sup>69</sup> en aquellos años, colocando a la escuela como un centro de educación más allá de los niños, procurando alcanzar a las personas adultas y la comunidad toda. Podríamos decir que la «educación fundamental» contribuyó a ampliar la concepción acerca de la educación, en la década del 40' y 50', imprimiendo a la escuela una acción que trascendía la atención de los niños y niñas con una clara proyección a la mejora de la sociedad desde la educación.

Hemos mencionado el período del «ajuste autoritario» de 1968 a 1973 y la dictadura que le siguió hasta 1984, porque en la educación y la cultura también se sufrió su correlato, con fuerte impacto en las décadas siguientes.

En la etapa contemporánea la política educativa propuesta desde el Ministerio de Educación y Cultura en marzo de 2005, es «educación para todos, a lo largo de toda la vida». Esta política genera la creación del Área de Educación No Formal en la cual se diseñan dos líneas de trabajo: Educación y Trabajo y Educación de Personas Jóvenes y Adultas. Grupos de trabajo interinstitucionales son convocados y se formulan y diseñan programas y proyectos.

- En Educación y Trabajo se promueve la articulación interinstitucional, se crea el Programa Nacional de Educación y Trabajo con los Centros Educativos de Producción y Capacitación (CECAP) para jóvenes de 15 a 20 años que no estudian ni trabajan; se reorienta el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP) y se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) en cuya conducción se participa activamente para articular la educación y formación profesional con las políticas de empleo.
- En Educación de Personas Jóvenes y Adultas se crea el Programa Aprender Siempre para personas mayores de 20 años; y se promueve la articulación interinstitucional convocando a actores públicos y privados. Corresponde destacar especialmente que se asume el proceso de preparación de la

67 CENTRO REGIONAL DE EDUCACIÓN FUNDAMENTAL PARA AMÉRICA LATINA. *Educación Fundamental: Ideario, Principios, Orientaciones Metodológicas*. México: CREFAL, 1952.

68 SOLER, Miguel. *Réplica de un maestro agredido*. Montevideo: Ed. Trilce, 2005.

69 SOLER, Miguel. *5 años de educación rural en La Mina*. Cerro Largo: Núcleo Experimental de La Mina, 1960; SOLER, Miguel. *El primer Núcleo experimental de La Mina*. Recuperado en: [http://www.educacionrural.org/?page\\_id=564](http://www.educacionrural.org/?page_id=564)

CONFINTEA VI del 2009, y su seguimiento posterior, entre cuyas principales acciones se destacan los Foros Nacionales y las propuestas en las reuniones regionales en el marco del MERCOSUR EDUCATIVO. De esta forma, la preparación y seguimiento de la CONFINTEA VI, se constituyó en un texto/pretexto significativo para el desarrollo y consolidación de la política de educación de personas jóvenes y adultas en Uruguay, sustentada en una interinstitucionalidad con los principales actores del sector público y del privado.

Con la Ley General de Educación de 2008 se consolida la conceptualización de la actividad como «educación», se incluye la perspectiva de género, mencionando a las «personas» y a los «jóvenes», para referir a las personas mayores de 15 años y desde 2015 a mayores de 14 años, dado el interés de ampliar la integración y culminación de los niveles educativos obligatorios.

En la educación de personas jóvenes y adultas en Uruguay se reconoce a partir del año 2005 un nuevo escenario que sintéticamente puede ser descrito como sigue:

- La recreación de la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos en la ANEP.
- La creación del Área de Educación No Formal en el MEC y dos grandes Programas: los CECAP del Programa Nacional de Educación y Trabajo y los cursos del Programa Aprender Siempre.
- El impulso de la educación para personas privadas de libertad con una comisión interinstitucional de trabajo que dialoga y coordina actividades educativas formales de diferentes niveles educativos –primaria, secundaria, técnico-profesional, formación en educación y universitaria– y cursos y talleres de educación no formal, en el Instituto Nacional de Rehabilitación, Servicio Descentralizado del Ministerio del Interior para gestionar el sistema carcelario.
- El impulso a la Formación profesional articulando políticas de empleo y educación, principalmente desde el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, así como el diseño de un Sistema Nacional de Formación Profesional, en el marco de un proyecto aprobado por los Ministerios de Educación y Cultura y de Trabajo y Seguridad Social, en diciembre de 2014.

A la vez se aplican otras políticas públicas con componentes de diferente dimensión que realizan una educación de personas jóvenes y adultas, aún invisibilizada y no reconocida como tal, para poder articularlas y potenciarlas.

En síntesis, ubicamos a la Universidad y la escuela primaria pública como dos elementos significativos en la conformación de la educación nacional, marco desde el cual, posteriormente se desarrollaría la enseñanza secundaria. Otro elemento significativo ha sido la enseñanza artística y de oficios, que actualmente contribuye a conformar el escenario desde el que se desarrolló la educación técnico-profesional y la formación profesional.

En la cronología, se destacan las décadas de los 40' y 50' como momentos de innovaciones y aportes significativos, seguidos de los años oscuros de 1968 a 1984 en los cuales primó la represión.

Desde el punto de vista histórico se recorre un proceso desde fines del siglo XIX, continuando todo el siglo siguiente y con significativos cambios en el presente siglo. Se ha hecho un esfuerzo de recuperación histórica, seguramente incompleto aún, que nos desafía a continuar y profundizar a pesar de la escasa documentación y referencias, lo que de alguna forma indica un lugar poco jerarquizado y de insuficiente reconocimiento a la temática.

Por último, la concepción de «educación de adultos» evoluciona hacia una concepción de «educación de personas jóvenes y adultas» y comienza en nuestro país su despliegue y fortalecimiento a partir de las políticas del año 2005 que se plasman en la Ley General de Educación de 2008.