

*Una aproximación desde la reforma
educativa (1995-2000)*

Del relacionamiento entre técnicos y políticos en el Uruguay*

por Diego Irazábal

1. Introducción

Cuando la complejidad parece ser la marca distintiva de las políticas públicas y su calidad casi imprescindible para la estabilidad política y social de nuestras naciones, se impone la necesidad de analizar la naturaleza y el comportamiento de los actores que están involucrados en su diseño, ya que son ellos, con sus historias, con sus preferencias y con sus expectativas los que adoptan y rechazan los paradigmas que configuran el sentido de los cambios propuestos y realizados.

El presente artículo, basado en el caso de la reforma educativa impulsada durante la segunda administración de Julio M. Sanguinetti (1995-2000), busca justamente desentrañar las claves internas del relacionamiento entre los técnicos (en rigor, expertos) y los políticos (dirigentes partidarios). Como complemento también se analizará la gravitación que tuvieron dos factores externos de gran importancia: las estructuras del Estado y los organismos

El autor. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica del Uruguay.

* Este artículo constituye una síntesis de la memoria de grado correspondiente al seminario "Políticas públicas sociales", coordinado por la Prof. Dra. María Ester Mancebo, Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay, 2000-2001. Para la realización de dicha investigación, además del relevamiento de información secundaria, se entrevistó a siete políticos (diputados y senadores de los partidos con representación parlamentaria que integraban la Comisión de Educación de sus respectivas cámaras, período 1995-2000) y seis técnicos que actuaron desde los distintos programas y estructuras del CODICEN en el período de la reforma.

internacionales. Ambos fueron elementos facilitadores del ascenso de los técnicos y contribuyeron a moldear el relacionamiento entre los actores referidos.

Por último, se abordarán brevemente las consecuencias que ello ha tenido sobre un dilema contemporáneo y de larga data: la imposibilidad de una práctica real del ideal democrático de la participación ciudadana.

Pregunta e hipótesis de investigación

Afirman Quivy y Campenhoudt que toda investigación debe comenzar con alguna pregunta inicial que, con arreglo a determinados requisitos, guíe el trabajo a realizar, para luego establecer posibles respuestas provisionales a través de un conjunto de hipótesis, las cuales, “cuando no son explícitas, son implícitas o, en el peor de los casos, inconscientes” (Quivy y Campenhoudt, 1999: 129).

La pregunta de la presente investigación fue la siguiente: ¿Cuál fue la relación de poder que efectivamente existió entre técnicos y políticos durante la reforma educativa impulsada en la segunda administración de Sanguinetti?

Hipótesis:

1. El conocimiento especializado que manejan los técnicos ha sido el factor condicionante de su poder en la toma de decisiones. La delegación por parte de los políticos de alto rango fue el factor determinante del poder efectivo que los técnicos tuvieron en la conducción de la reforma.
2. La legitimidad de los técnicos frente a los políticos descansó no solo en el recurso del saber de los primeros, sino también en que estos no desafiaron el rol del Estado como fuente de poder para los mismos políticos.

Como puede apreciarse, la pregunta guía está orientada a penetrar en las estructuras internas del relacionamiento entre los actores mencionados, para luego ver qué lógicas actuaron, qué factores estimularon el encuentro, cuáles fomentaron el conflicto, cómo se distribuyeron los recursos de poder y en razón de qué causas.

Respecto a las hipótesis formuladas puede verse que éstas se refieren por un lado al concepto de delegación política, mientras por el otro lado se refieren a los conceptos de legitimidad científica y legitimidad política de los técnicos actuantes.

Antes de pasar al análisis correspondiente, conviene comenzar con una breve consideración de la reforma en cuestión.

La reforma educativa uruguaya (1995-2000)

En la campaña para las elecciones nacionales de 1994, la reforma educativa había ocupado un lugar central en la agenda de los principales candidatos que se disputaban la Presidencia de la República. Luego de los comicios y una vez asumido el nuevo gobierno en marzo de 1995, las autoridades educativas efectivamente pusieron en marcha una profunda reforma que alcanzó a varios niveles de la enseñanza.

Dicho proceso transformador se constituyó así en una de las principales políticas públicas del Uruguay de fin de siglo, por cuanto significó un conjunto de decisiones que, incidiendo tanto sobre fines como sobre medios, buscaban dar solución a un problema que se venía agudizando: el sistema público de enseñanza presentaba varios déficit, tanto en términos de eficiencia como de eficacia.

Esta problemática que afectaba al sistema educativo público del Uruguay había sido la principal conclusión arrojada por los estudios-diagnóstico que el sociólogo Germán Rama había realizado desde la oficina de CEPAL en Montevideo durante los años de la administración encabezada por Luis A. Lacalle (1990-1995).¹

El proceso de reforma educativa iniciado en 1995 tiene como uno de sus principales antecedentes el conjunto de diagnósticos sobre la educación (inicial, primaria o básica y media) desarrollados en la primera mitad de los noventa por la oficina Montevideo de la CEPAL —bajo la conducción de Germán Rama— y por la Cooperación Técnica del Programa de Inversión Social CT/PRIS/OPP/BID. (De Armas y Opertti, 2000.)

Como consecuencia de estar apoyada en sólidos diagnósticos, la reforma educativa también constituyó un período especial para el Uruguay en lo referente a la participación de los técnicos en los ámbitos de elaboración política, ya que la necesidad de instrumentar cambios que tuvieran impactos reales sobre un sistema en crisis, unida a la necesidad de contar con financiamiento externo, todo esto en una situación de empate político (como el que se había planteado en los comicios del 94), estimuló la participación de un destacado cuerpo técnico proveniente de las más diversas ramas de especialización.

¹ Durante la presidencia del Dr. Luis Alberto Lacalle la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) suscribió un acuerdo con la Oficina de Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mediante el cual ésta se comprometía a realizar un completo diagnóstico sobre el estado real del sistema educativo nacional. Al frente de estas investigaciones se encontraba el sociólogo Germán Rama y un pequeño grupo de técnicos provenientes de diversas disciplinas.

Desde el inicio mismo de sus actividades, los técnicos reformadores —a partir del referido diagnóstico— plantearon que los objetivos de la reforma debían centrarse en procurar: a) la consolidación de la *equidad social*, b) el mejoramiento de la *calidad educativa*, c) la dignificación de la *formación y función docente* y d) el fortalecimiento de la *gestión institucional*.

De acuerdo con el denominado *modelo lineal de elaboración de políticas*, hubo una considerable correspondencia entre las conclusiones surgidas del estudio-diagnóstico y las principales líneas de acción que efectivamente se llevaron a cabo para el cumplimiento de tales objetivos.

En este escenario el Estado uruguayo se posicionó como el actor central que financió (con recursos propios y de la banca internacional) todas las políticas diseñadas para cumplir con las metas fijadas. De esta manera la institución estatal construyó nuevas aulas, nuevos liceos, entregó libros y materiales didácticos, informatizó establecimientos y oficinas educativas, construyó los centros regionales de profesores, entre otras tantas medidas que fueron largamente debatidas en el escenario nacional.

A primera vista resulta claro que hubo una marcada profundización del papel estatal, ya que las autoridades siguieron apostando fuertemente al sistema de “subsidio a la oferta”. Desde este punto de vista:

[...] la reforma educativa uruguaya es esencialmente defensora del rol del Estado en la definición de objetivos universales de equidad social y en la búsqueda de estrategias para su efectiva consecución, por cierto mucho más cercana a la idea de refundar el Estado Benefactor que a asumir un enfoque privatizador de los servicios sociales. (Opertti, 2000.)

Finalmente, para la puesta en marcha de la reforma, las autoridades del CODICEN diseñaron un extenso proyecto de presupuesto que fue remitido al Parlamento nacional. Allí se presentó, con una fuerte impronta racionalizadora, cada uno de los programas, junto con sus respectivos objetivos, metas y estrategias de intervención. Fue la oportunidad para que el equipo técnico comandado por el sociólogo Rama demostrara la profundidad de los estudios que se habían realizado y fundamentaban los objetivos planteados.

2. Técnicos y políticos en escena

Sobre el poder y su delegación

Si partimos de admitir que la reforma educativa constituyó una política pública y que a su vez toda política pública implica un conjunto de decisiones políticas, conocer quiénes tomaron esas decisiones ayudaría también a com-

prender quiénes tuvieron el poder durante aquel período. En este sentido, la reforma educativa fue una política pública que encerró diversas decisiones. Las autoridades de la educación debieron decidir qué objetivos se plantearían y cuáles se postergarían, qué métodos se emplearían, cuántos recursos se asignarían, en qué tiempos y a qué ritmo, todo esto desde las estructuras de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Desde esta perspectiva y a la luz de las evidencias empíricas recogidas, puede afirmarse que el actor técnico fue el principal decisor en materia de política educativa. Durante los años en que se llevó adelante la reforma, las principales decisiones de política recayeron en sus manos, siguiendo una tendencia iniciada desde la recuperación democrática, cuando la participación de los expertos en el diseño de las políticas educativas comenzó a ser más evidente.

Ahora bien, si nos preguntamos cuáles habrían sido las razones de tal posicionamiento, podemos ofrecer cuatro respuestas:

En primer lugar, deben destacarse las *cualidades de los técnicos*. Se trata de que éstos tuvieron como sus principales armas el conocimiento especializado y la información pertinente que manejan.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a la *actitud asumida por el actor político*, que habría aceptado compartir el poder y, más aún, delegarlo en el actor técnico.

Finalmente, y englobando los dos últimos factores de menor relevancia (*estructura institucional del Uruguay e influencia externa*), el objetivo está orientado a entender la incidencia de estos factores en la llegada y permanencia de los técnicos que actuaron en la reforma.

Las cualidades de los técnicos

Según Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse, los procesos de reforma educativa que se han impulsado en muchos países de la región se inscriben en un proceso mayor de reforma estatal, y han contado con la activa participación de los denominados *analistas simbólicos e investigadores reformadores*. Estos analistas —dicen los autores— se encuentran en los espacios de “elaboración, conducción y puesta en práctica de políticas educativas”, ocupando importantes puestos en la administración pública (Braslavsky y Cosse, 1996).

Dentro de la categoría que Braslavsky y Cosse denominan *analistas simbólicos* incluimos a los técnicos y/o expertos que poseen determinados recursos de poder. Dichos recursos son su fuente de legitimidad frente a otros actores con los cuales deben coexistir, negociar y transar, puesto que las burocracias y los políticos tienen sus propias lógicas de acción, sus propios tiempos y marcos de referencia.

El principal capital o la principal arma de los técnicos radica en que poseen los conocimientos tanto teóricos como prácticos que son necesarios para el diseño y la implementación de políticas que buscan tener un impacto real sobre los beneficiarios. Estos conocimientos a su vez adquieren mayor valor estratégico cuando se trata de políticas que por su propia naturaleza demandan análisis exhaustivos. En este sentido, la propia reforma educativa fue una política compleja que se basó en un análisis racional-exhaustivo² con algunas modificaciones. Es decir, que una política desarrollada según las reglas de este método iba a demandar un importante cúmulo de conocimientos técnicos, imponiéndose así la necesidad de acudir a ellos. Tal como señala María Ester Mancebo:

La reforma educativa uruguaya se inclinó decididamente sobre el polo racionalista [...], en todo momento se apostó a una definición técnica precisa de cada situación a resolver, relevando, si era necesario en forma ad hoc, los datos necesarios para la determinación de la magnitud del problema. (Mancebo, 2001.)

Si una de las principales críticas que se le pueden hacer a este método radica en la dificultad para apelar a un análisis global de todas las posibles políticas, ante la evidente necesidad de contar con abundantes recursos económicos e informativos, esta crítica puede ser fácilmente contrarrestada en el caso que analizamos. Al preguntarnos si las autoridades educativas que impulsaron la reforma podían disponer de la mayor información para considerar con amplitud los diferentes modos de intervención posibles, la respuesta afirmativa vendría por el lado de considerar las influencias del “contexto ideológico doméstico”, las influencias de la “tradición educativa nacional” (De Armas y Operti, 2000) y lo que podríamos llamar las preferencias político-culturales de los actores involucrados.

Estas consideraciones, que se profundizan en el capítulo siguiente, básicamente se refieren a que, por las propias preferencias de los técnicos involucrados y por las tradiciones que el Uruguay aún conserva en materia de política educativa, los reformadores no podían siquiera pensar en modelos alternativos, y sus deliberaciones se enmarcaban en determinados parámetros.

Por eso, cuando el abanico de alternativas se reduce en forma considerable y cuando se produce la información necesaria en tiempo y forma, a través de un buen equipo técnico, las principales decisiones pueden apelar a

² Respecto a la formulación de políticas, Charles Lindblom (1999) identifica al método racional-exhaustivo (llamado también *el método de ir a la raíz*), como un método a través del cual es posible estudiar la totalidad de eventuales alternativas de políticas, con sus respectivos costos y con los objetivos claramente definidos con anterioridad.

la máxima racionalidad para optimizar los recursos y maximizar los efectos. Todo este proceso sólo puede ponerse en marcha si se cuenta con un adecuado equipo de técnicos que encabezarán el proceso. Ellos producen los diagnósticos, fijan con claridad y antelación los objetivos, definen los medios para alcanzarlos y evalúan los resultados. De ahí entonces la necesidad de acudir al conocimiento especializado y el posicionamiento estratégico de los técnicos en la estructura administrativa y en el proceso de toma de decisiones en materia de política educativa.

En resumen, la capacidad técnica que les transfiere a los expertos la llamada *legitimidad científica*, que a su vez es claramente reconocida por el actor político, es lo que en nuestra primera hipótesis de investigación se denomina *factor condicionante*, por cuanto es un elemento capaz de condicionar la presencia de los expertos en el proceso gubernativo y la magnitud que ésta tendrá.

La actitud adoptada por el actor político

La delegación política

Como se ha visto, los técnicos recibieron el poder real que les permitió diseñar la política de reforma educativa. Ellos tomaron las principales decisiones luego de haber demostrado que tenían los conocimientos requeridos para ello. El actor político a su vez —representado fundamentalmente por aquellos que habían conformado la coalición de gobierno— lo comprendió rápidamente y permitió a los expertos ingresar a la estructura administrativa del Estado, ya que en el Uruguay los partidos políticos son actores relevantes del sistema y ejercen importante control sobre dicha estructura.

Así, en medio del reconocimiento político de la labor técnica, los políticos aparecen reivindicando sus espacios tradicionales de participación, pero al mismo tiempo delegando poder en los técnicos. Esta delegación, que no constituyó una decisión expresa del actor político, fue la lógica que operó en los hechos.

Si bien técnicos y políticos están de acuerdo en que hubo un proceso de delegación política, es natural que existan diferencias en cuanto a la valoración que hacen de ello. Mientras para el actor técnico la delegación aparece como un fenómeno mucho más claro por la propia disposición política para hacerlo, para el actor político debe distinguirse entre delegación voluntaria e involuntaria. Dicho de otro modo, para los representantes de la oposición la delegación fue el resultado directo de una excesiva jerarquización del papel técnico. Además, el solo hecho de que los parlamentarios no tuviesen ninguna oportunidad de discutir o debatir la reforma significó indirectamente un acto de delegación.

Mientras esto hacía referencia a la delegación *involuntaria*, los representantes oficialistas se refirieron a la delegación como resultado del respaldo político recibido por los técnicos. En este esquema resulta ilustrativo lo afirmado por uno de los políticos entrevistados para esta investigación: “La participación e incidencia del político fue mínima, más bien lo que hicimos fue defender la participación del señor Rama [...]. La gran tarea se dejó justamente a los técnicos”.

Más allá de estas diferencias en cuanto al carácter de la delegación, lo cierto es que todos los políticos admitieron que la capacidad científica de los técnicos podía contribuir a que las decisiones tomadas en el ámbito de las políticas públicas fueran más acertadas. Esto significa que de alguna manera la delegación se apoyó en una legitimidad científica que, en oposición a la legitimidad política, se basa en el conocimiento en cuanto tal y no en su contenido u orientación programático-ideológica.

Esta capacidad científica de los expertos es justamente una de las principales ventajas que los políticos identifican en la participación de los técnicos. Muchos de los políticos entrevistados destacaron que las ventajas surgen desde el momento en que se hace participar a “personas que están profundamente imbuidas en toda la problemática de la investigación”, es decir que lo positivo radica en el “conocimiento específico” que son capaces de aportar los expertos.

Ahora bien, si concluimos que los técnicos fueron quienes tomaron las principales decisiones en virtud de la delegación política, *¿significa esto que los políticos quedaron excluidos de toda forma de incidencia?* La respuesta es un no rotundo, ya que existieron ciertos canales efectivos de participación, sobre todo en un contexto institucional en el que el Parlamento conserva importantes funciones en el gobierno de la nación.

Para abundar un poco más en esta cuestión haremos referencia a la votación del Presupuesto, ya que, como es sabido, “en los regímenes democráticos, una parte extremadamente significativa de las disposiciones políticas debe asumir la forma de ley, es decir, de una discusión tomada según procedimientos rígidamente predeterminados en el seno de la sede institución parlamentaria” (Cotta, 1996). De este modo se impone la necesidad de analizar seguidamente la inclusión de la reforma educativa en el Presupuesto nacional, su tratamiento y lo que ello implicó en términos de participación política.

La votación del Presupuesto

La puesta en marcha de una reforma tan extensa como la que diseñaron los técnicos comandados por Germán Rama dependió en gran medida del monto de recursos disponibles. Dichos recursos dicen mucho acerca de las

reales capacidades que tienen los Estados para llevar adelante sus cometidos y alcanzar así sus objetivos.

Conscientes de esta situación, las autoridades de la ANEP elaboraron su Proyecto de Ley Presupuestal, solicitando un incremento de aproximadamente 94 millones de dólares, destinados a sustentar el crecimiento de la oferta en todos los niveles y el correspondiente mejoramiento de la calidad educativa.

La ANEP explícita su visión de la Reforma en el Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000 que remitiera al Parlamento, el cual puede considerarse como un destacado ejemplo del uso de la técnica presupuestal para definir objetivos, jerarquizar estrategias y asignar recursos. (ANEP-CODICEN, 2000.)

Por lo tanto, si aceptamos que la implementación de la reforma dependió en gran medida de la votación de estos recursos, y si además aceptamos que el Presupuesto es el “principal espía de la intervención de la política sobre la sociedad y sobre la economía” (Cotta, 1996) debemos concluir que éste es un importante recurso de participación para el actor político. De hecho, ello fue claramente comprendido por el propio Rama, quien en reiteradas oportunidades buscó persuadir al personal político para que le votara los recursos requeridos, alegando que su proyecto había sido diseñado para un país que necesitaba “invertir fuertemente en los recursos humanos futuros” (ANEP-CODICEN, 2000: 59).

Pese a que efectivamente el Presupuesto es una instancia de participación y debate político, da la impresión de que a través de ella el Parlamento, más que incidir directamente, se pronunció sobre determinadas orientaciones y metas que habían sido definidas por los técnicos reformadores. Además, como bien señaló uno de los políticos entrevistados para este estudio, “el Presupuesto Nacional es el peor momento para discutir un tema de esta importancia y de esta trascendencia”. De modo, entonces, que el poder real en la elaboración de la política sigue estando en el Ejecutivo y en los órganos del gobierno de la educación, máxime con una coalición política que llevada al seno de la institución parlamentaria permitió finalmente la aprobación de un aumento presupuestal del 20,9% (US\$ 62.015.460) en el año 1996.

Lo que termina demostrando todo esto es que el poder político no pierde el control sobre determinadas situaciones, aunque su participación sea menos directa y efectiva que la de los expertos. La reforma educativa uruguaya, si bien aparece mucho más identificada con el accionar de un cuadro técnico reclutado desde diferentes ámbitos, no deja de tener ciertos rasgos de una construcción colectiva que involucró también a los políticos.

El peso del Estado

Un estudio sobre los factores que influyen o ayudan a explicar la irrupción del fenómeno tecnocrático debe considerar también al Estado como una variable de gran poder explicativo, sobre todo a partir de su carácter de actor con lógica propia, capaz de plantearse objetivos y delinear estrategias que conduzcan a su consecución.

En este sentido debe tomarse en cuenta que, como fruto de una evolución histórica, el Estado se ha convertido en un lugar de acción autónomo para los funcionarios, quienes —a diferencia de lo que ocurría en otras épocas— ya no están bajo la presión e influencia de determinados grupos.

En el caso uruguayo, el Estado ha generado estructuras institucionalizadas que garantizaron la autonomía de los administradores y el arribo de los técnicos a diversas áreas de acción. Como han señalado Weir y Sckocpol:

[...] las distintas estructuras específicas de los Estados marcan la forma en que los expertos y sus ideas entran en la elaboración de la política pública en momentos dados. (Weir y Skocpol, 1993.)

Un ejemplo muy ilustrativo en este sentido es el que ofrece la propia administración del sistema educativo uruguayo. Como es sabido, el gobierno de la educación en el Uruguay recae sobre un ente autónomo (ANEP) creado en tiempos de la recuperación democrática (1985) con la ley 15.739. Ésta fue probada como una salida rápida, como una especie de respuesta de emergencia que se suponía sería luego sustituida por una nueva normativa. Durante los años que siguieron a esa creación no hubo modificaciones, y la organización de la ANEP se ha plasmado hasta hoy favoreciendo la llegada de los expertos cuyo accionar responde únicamente a la pirámide donde se ubican las autoridades educativas. Esta verticalidad que en su momento fue señalada como un problema,³ estimuló la creación de los llamados *programas de financiamiento externo*,⁴ a través de los cuales los técnicos reformadores diagnosticaron situaciones y propusieron políticas para el sector, todo ello en un marco de autonomía y “aislamiento institucional” que elevaron a su máxima expresión los recursos de poder manejados por los expertos.

Como contrapartida, el actor político perdió cierta capacidad de control. En palabras de uno de los representantes entrevistados, los programas de

³ El verticalismo estructural fue señalado por la Cooperación Técnica de OPP y BID (1994) como uno de los principales inconvenientes de la organización administrativa de la ANEP. Más información se encuentra en Mancebo (2000: 44).

⁴ Programa de Modernización de la Educación Secundaria y Formación Docente (MESyFOD), Fortalecimiento de la Educación Técnica (UTU/BID) y Fortalecimiento y Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECAEP)

cooperación externa se volvieron “absolutamente incontrolables” para la institución parlamentaria.

En definitiva, el propio Estado, en cuanto actor y estructura, favoreció la penetración de los técnicos y el trabajo que éstos son capaces de desarrollar, a través de instancias *ad hoc* cuyas marcas distintivas parecen ser la autonomía y el escaso control.

Los organismos internacionales

Finalmente, la presencia de los organismos internacionales también fue un factor que facilitó el ascenso de los técnicos, siguiendo una pauta ya establecida en muchos países de la región.

A partir de la década de los noventa, estos organismos decidieron aumentar sus préstamos destinados al rubro educativo, convencidos de que esta es la mejor inversión para reducir los altos niveles de pobreza y desigualdad, al tiempo de fortalecer el potencial competitivo de los países.

Durante los años en que se llevó adelante la reforma educativa, el Uruguay contó con el importante aporte de la banca privada. Se estima que el país recibió más de US\$ 180.000.000 del BID y del BM para destinar a obras de infraestructura, expansión del sistema y financiamiento del aporte técnico. Este último elemento es el que ahora interesa destacar al analizar la gravitación de estos organismos. Una de las condiciones que se establecen para el financiamiento externo es la presencia de un sólido cuerpo técnico que legitime y garantice el adecuado uso de los recursos.

Dicho de otro modo, desde el momento mismo en que deciden acudir al financiamiento externo, los gobiernos deben apelar al conocimiento experto que permite generar correctos diagnósticos, para desde allí diseñar cambios sobre mejores bases y evaluar sistemáticamente los resultados. Además, la presencia del personal técnico reconocido es una importante garantía para la continuidad de los procesos de reforma (De Armas y Garcé, 2000). En consecuencia, los préstamos provenientes del exterior se dirigieron en parte a la “contratación de recursos humanos calificados”, necesarios para “monitorear y ejecutar los procesos de reforma educativa” (Operti, 2000).

Seguramente la inexistencia de estos préstamos habría sido un serio obstáculo para la consecución de una verdadera reforma y sin duda hubiera reducido considerablemente la presencia de personal técnico. Dicho en sentido contrario, la existencia de tales préstamos estimuló la participación de los expertos que desde las estructuras estatales tenían a su cargo el diseño y la ejecución de las principales líneas de acción en que se basó la reforma.

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, gran parte de nuestro estudio se basa en la delegación política que posicionó estratégicamente a los

técnicos dentro del proceso de toma de decisiones de la reforma. A su vez, esta derivación de poder se fundó en una confianza del actor político para explicar la cual no basta con señalar la capacidad científica de los expertos, sino que hace falta referirse a las ideas que inspiraron las transformaciones impulsadas; se trata de que ambos actores compartan igual orden de preferencias político-culturales. Para comprenderlo mejor, pasemos a considerar el siguiente punto.

3. La comunión de ideas

Una reforma estatista en tiempos de liberalización

La reforma educativa uruguaya nació en medio de marcadas tendencias hacia una mayor liberalización de los servicios educativos. Como por un factor de inercia, los conceptos que de alguna manera transformaron la economía de muchos países comenzaron a sacudir luego las áreas educativas, produciendo una especie de “traducción mercantilista (o empresarial) de la educación como servicio público” (Angulo Rosco, 1997).

En este contexto hubo también una tendencia a creer que el concepto de *modernización* necesariamente implica privatizar las funciones del Estado en materia educativa. Esto naturalmente no es del todo correcto, ya que la región también presenta casos en los cuales las principales políticas educativas han sido impulsadas por el propio aparato estatal.

Desde una perspectiva local tampoco faltaron voces que reclamaran un giro reformista que retirara al Estado de ciertas funciones y lo fortaleciera en otras, mientras se le otorga a la comunidad, y a los diferentes actores que en ella coexisten, la posibilidad de ser miembros activos en la organización y el funcionamiento del sistema educativo.

En este sentido, una de las voces que sobresalió por la solidez y claridad de sus argumentos y planteamientos fue la del filósofo uruguayo Pablo da Silveira, para quien el financiamiento de la educación pública es una buena justificación de la intervención estatal, solo que debe concretarse por caminos que, lejos de profundizar la tradición uruguaya en esa materia, introduzcan elementos innovadores como pueden serlo los “establecimientos subvencionados”.

Según el autor de *La segunda reforma* (1995), para quien la reforma educativa uruguaya fue excesivamente centralista y estatista, es necesario “avanzar hacia un sistema tripartito en el que haya: i) una enseñanza estatal gratuita tal como la que existe actualmente; ii) una enseñanza privada paga similar a la que conocemos hoy; y iii) un sector subvencionado compuesto por es-

cuelas de gestión privadas que serían parcialmente financiadas por el Estado y parcialmente financiadas por los padres” (Da Silveira, 1995).

Mediante este mecanismo, Pablo da Silveira propone mejorar el sistema de enseñanza en términos de eficiencia y eficacia, introduciendo los conceptos de *competencia* entre los establecimientos educativos y *libertad* de los consumidores. Pese a constituir una completa propuesta educativa, sus planteos no tuvieron mayor eco en el ámbito político, y tampoco entre las autoridades educativas del período reformista, las que siguieron impulsando una reforma en la que tenían claro que el Estado debía seguir pesando.

Durante los años en que se llevó adelante la reforma de la educación, el Estado profundizó su intervención tanto en la gestión de los servicios educativos como en la entrega de materiales didácticos para mejorar la calidad. Mientras tanto, y como respuesta para los sectores que se encontraban en situaciones de pobreza material y cultural, el Estado implementó un sistema de alimentación por bandejas y construyó varias escuelas de tiempo completo.

Para resumir esta participación estatal se pueden señalar tres canales de intervención que fueron claramente identificados por los entrevistados.

En primer lugar, el Estado intervino directamente como el principal prestador de los servicios de enseñanza, sin mayor consideración para la educación de carácter privado. Como dijo uno de los técnicos entrevistados, “el Estado no le brinda nada a la educación privada, pero tampoco le exige nada”. El resultado de esta política fue un importante aumento de la cobertura pública y, por lo tanto, una redefinición de la relación entre Estado y mercado.

En segundo lugar, el Estado desempeñó un papel decisivo en el financiamiento de las políticas impulsadas, aportando sus propios recursos pero además respaldando las solicitudes ante la banca privada, sin las cuales muchas iniciativas habrían quedado truncas.

Finalmente, cabe destacar que fue el Estado el que seleccionó al grupo de autoridades que desde los respectivos aparatos administrativos impulsaron la reforma.

En resumen, la participación del Estado fue fundamental en la ejecución de la reforma y por ende en el logro de los objetivos planteados. Esta situación fue compartida por la mayoría de los técnicos y políticos entrevistados, quienes desde distintos lugares tuvieron a su cargo la tarea de debatir el futuro de la educación nacional, dentro de un debido proceso democrático.

A esta altura cabe preguntarse entonces cuáles habrían sido las razones por las que el Uruguay tuvo una reforma de la educación claramente estatista, siendo que la tendencia internacional marcaba lo contrario. Para encontrar alguna respuesta debe acudirse seguidamente a las ideas que predominaron en la mente de los técnicos y los políticos.

Razones de una reforma estatista

Las opiniones de los entrevistados

Para entender la propia naturaleza de cualquier proceso de reforma es necesario conocer primero qué ideas mueven a los actores que están involucrados en dicho proceso. En este caso se trata de averiguar cuáles son las preferencias que tienen los técnicos y los políticos acerca de cómo debe organizarse un sistema tan complejo como es el educativo, fundamentalmente en lo que concierne al papel del Estado.

Desde esta perspectiva, y de acuerdo con las evidencias empíricas recogidas, se puede concluir que tanto técnicos como políticos son firmes defensores de una intervención directa del Estado no solo en la planificación y regulación, sino también en la gestión de los servicios educativos. En este marco el Estado debe no solo asegurar el acceso sino también la calidad y la equidad del sistema.

Analizando con mayor detenimiento el contenido de las entrevistas, vemos que los consultados también coinciden en que la participación estatal en el ámbito educativo es una importante tradición histórica que debe mantenerse. De modo entonces que también por una cuestión de herencia política el Estado ha mantenido su rol protagónico como principal agente prestador de los servicios educativos.

Este último punto ayuda a explicar además por qué los técnicos no intentaron una reforma que fuera en detrimento del papel estatal, pues, como decía Skocpol, “las intervenciones previas configuran también las nociones sostenidas por los administradores y políticos sobre lo que es posible” (Skocpol, 1989). Los técnicos, que saben muy bien de dónde proviene su poder, comprendieron rápidamente que no podían incorporar muchas de las recomendaciones más liberales que hacía la banca privada, aun en un contexto regional de clara descentralización de los servicios de enseñanza.

En síntesis, puede afirmarse que técnicos y políticos comparten igual orden de preferencias político-culturales en cuanto al rol del Estado en el campo educativo. Pablo da Silveira, autor de una de las propuestas más liberales para reformar la educación pública, concluyó que “las autoridades educativas siguen teniendo en mente la idea de que en educación lo mejor es que el Estado lo haga todo”⁵ y, aunque él no lo mencione, puede decirse también que en la mente de los políticos sigue estando la idea de que en lo referido a la enseñanza el Estado debe hacerlo todo. Ha sido esta idea la que facilitó el encuentro y el trabajo conjunto entre políticos y técnicos, más allá de algunos

⁵ *Posdata*, Montevideo, 21/03/1997, p. 40.

enfrentamientos que no tuvieron como telón de fondo la naturaleza de las transformaciones sino las dificultades de implementación.

El factor Rama

Del mismo modo que se planteó la conveniencia de conocer las preferencias que guían a los actores reformistas, se impone ahora la necesidad de entender las ideas de los hombres que por su posición jerárquica ejercieron un importante control sobre las decisiones institucionales de la reforma. En este sentido, al hacer referencia al presidente del CODICEN, surge con claridad el perfil estatista del sociólogo Germán Rama, notoriamente distante de las corrientes más liberales que han formado a muchos de los administradores y técnicos que en el resto del continente tuvieron a su cargo la implementación de otras reformas educativas.

Rama concibe al Estado como la “expresión institucional y organización estructural de la nación y de la democracia [por lo que] no es un cuerpo extraño a la sociedad” (ANEP, 2000: 14), mientras su participación se vuelve primordial para alcanzar la integración social.

Desde esta perspectiva Rama aparece próximo a la socialdemocracia que luego de la Segunda Guerra Mundial tuvo su amplia y destacada expresión en el Viejo Mundo. De hecho él mismo se ha definido como próximo a la democracia social europea, que tiene entre sus principales exponentes al líder laborista Tony Blair, quien junto con otros jefes de gobierno europeos se encuentra abocado a consolidar la llamada Tercera Vía, cuyo principal objetivo estriba en “atacar las raíces de la exclusión, haciendo de la educación una prioridad absoluta”.⁶

Junto con la legitimidad científica que Rama había demostrado con su diagnóstico inicial, esta condición le confirió además la necesaria legitimidad política que, según los entrevistados, gravitó para que el presidente Sanguinetti decidiera incorporarlo al proceso gubernativo. En este sentido, uno de los técnicos entrevistados fue claro al señalar que con Rama el presidente podía “ofrecer una oferta socialdemócrata entre el Partido Nacional liberal y la izquierda más radical”. En términos del propio Rama, esta cercanía político-programática puede interpretarse como una “amistad intelectual” a través de la cual ambos jerarcas comparten una misma visión estatista. Con el presidente, ha dicho Rama, “tenemos discrepancias [pero] coincidimos en hacia dónde vamos, no en los tiempos o en los recursos disponibles, pero en el norte estamos de acuerdo [...] por eso estoy acá”.⁷

6 *El Observador*, suplemento del “Fin de Semana”, Montevideo, 31/10/1998.

7 En una entrevista publicada por el semanario *Brecha*, Rama afirmó que con Sanguinetti le une una “amistad intelectual [...] poco fácil de entender” en el Uruguay.

A partir de este breve análisis es fácil inferir que ningún esfuerzo gubernativo dirigido por alguien que comparte estas preferencias puede ir en el sentido de desmantelar el Estado. Asimismo, la coincidencia entre técnicos y políticos acerca de la defensa de la enseñanza pública y el rol protagónico que el Estado debe tener en ella sirvió para sellar un acuerdo a través del cual aquellos pudieron ingresar a las estructuras públicas y llevar adelante una política de la magnitud que tuvo la reforma.

4. Conclusiones

A modo de conclusión parece conveniente comprobar si las hipótesis planteadas permiten ofrecer una respuesta válida para la pregunta inicial de investigación, referida al relacionamiento entre el actor técnico y el político.

Desde este punto de vista hay que partir de mencionar que efectivamente el conocimiento especializado que manejaron los técnicos se convirtió en el factor capaz de condicionar su inclusión en el proceso de gobierno. A través de varios procedimientos los técnicos mostraron sus condiciones científicas para conducir el proceso reformista.

Sin embargo, en un país como el Uruguay, en el que la lógica política tiene gran injerencia en la asignación de los cargos públicos, la posesión de un conocimiento especial es condición necesaria pero no suficiente. Lo que efectivamente determinó la posibilidad de que los técnicos dirigieran la reforma del sistema público de enseñanza fue la decisión de los políticos de alto rango, y sobre todo de los que se desempeñaban en ámbitos ejecutivos, de delegar en los expertos poder de decisión y, por consiguiente, poder de conducción.

Esta delegación, que en nuestro esquema es el factor determinante de la participación técnica, no debe sin embargo conducir a la creencia de que hubo una pérdida de participación absoluta del actor político, ya que ambos actores ocuparon espacios de centralidad. Los técnicos condujeron el proceso, pero los políticos fueron quienes decidieron primero incluir el tema educativo en la agenda de gobierno, luego convocaron al personal técnico y finalmente pudieron, a través de instancias como la votación del Presupuesto, incidir en la consecución de las diferentes etapas de la reforma.

De este modo, el Uruguay muestra como peculiaridad la incorporación del personal técnico dentro de un sistema político donde las estructuras partidarias son fuertes y centrales. En este caso no fue la debilidad de los partidos lo que determinó la llegada de los técnicos, sino la confianza que estos últimos fueron capaces de generar en el actor político. Por lo tanto, si en el proceso de reforma educativa los técnicos pudieron aterrizar en los puestos

jerárquicos de conducción, fue porque en la torre de control estaban los políticos que autorizaron y permitieron dicho arribo.

Respecto a los fundamentos o razones de la delegación política, además del conocimiento especializado debe acudir a las ideas. La confianza que los políticos depositaron en el actor técnico estuvo afinada no solo en variables científicas, sino también en variables políticas referidas al contenido programático-ideológico de las propuestas realizadas.

En una época en que surgen con fuerza las nociones más liberales que buscan aliviar al Estado de la prestación de los propios servicios educativos, los expertos que actuaron en el Uruguay fueron conscientes de que todo intento reformista debía profundizar, o al menos mantener inalterables, las funciones tradicionales que el Estado ha cumplido en materia educativa. En razón de esto la reforma analizada se inscribió mayormente dentro del paradigma dominante de las políticas sociales, con un Estado que financió, ejecutó y evaluó todo aquello que los técnicos decidieron implementar.

Estas mismas ideas se convirtieron así en fuente de poder para los propios técnicos, en razón de que fueron compartidas por el actor político, pues en ambos actores hubo una notoria preferencia por la institución estatal como principal prestadora de los servicios de enseñanza.

Frente a este esquema queda claro entonces no solo el hecho de que la delegación política fue la determinante del poder experto, sino también que dicha delegación se fundó en la legitimidad ganada por los técnicos a partir de sus planteos estatales.

Para finalizar, resulta lógico que nos preguntemos algunos resultados correspondientes a la reforma educativa de fines de los noventa pueden extenderse a otras políticas que también se han implementado en el país. Aunque una respuesta profunda supondría introducirnos en un mayor análisis, una consideración apresurada parece confirmar la existencia de ciertos rasgos comunes que se pueden generalizar. Por ejemplo, cuando hacemos referencia al orden de preferencias político-culturales de los actores involucrados, se trata de un elemento que seguramente ha estado presente en otros procesos de transformación similares, donde también la decisión política debe de haber sido decisiva.

Por todo esto, si aceptamos la existencia de patrones generales de comportamiento, estamos en condiciones de afirmar que la situación analizada a partir de la reforma educativa ofrece un ejemplo muy ilustrativo de lo que han sido, y aún siguen siendo, las principales pautas que caracterizan el relacionamiento entre estos dos importantes actores de nuestras sociedades contemporáneas.

Anexo

¿Democracia con tecnocracia?

Dado que la relación entre técnicos y políticos está invariablemente unida a la relación entre tecnocracia y democracia, parece oportuno analizar las implicaciones que sobre esta última ha tenido la irrupción de los expertos.

Como punto de partida es preciso reconocer que en la actualidad el proyecto democrático se enfrenta a lo que en su momento Bobbio llamó las “falsas promesas”. Con la transformación que las sociedades han registrado a lo largo de los siglos, la brecha entre el ideal democrático y su práctica efectiva se ha acrecentado enormemente, al punto que se está lejos del principio aristotélico según el cual hombres libres e iguales tenían la oportunidad de deliberar sobre los asuntos que los afectaban. Lo que sucede, agrega Bobbio, es que “el proyecto democrático fue pensado para una sociedad mucho menos compleja que la que hoy tenemos”.

Con el paso de las pequeñas ciudades-estado a los estados-nación, de mayor escala, las prácticas democráticas fueron transformándose considerablemente. Quizá uno de los rasgos más sobresalientes de esa transformación radique en la idea de representación. En este sentido, y a fin de introducirnos en alguna definición adecuada de democracia, resulta ilustrativo lo señalado por Schumpeter (1947: 362):

La democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones *pueblo* y *gobernar*. La democracia significa tan solo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarlo.

Aunque una definición en este sentido aporta un análisis pesimista de la democracia, su pertinencia se hace evidente desde el momento en que la propia realidad la refleja, al poner en cuestión las reales capacidades del pueblo para dirigir los asuntos públicos.

Uno de los argumentos contemporáneos que respaldan esta visión pesimista se refiere a que la complejidad de las políticas públicas demanda cada vez más la participación de los especialistas cuyo conocimiento es superior al del conjunto de la ciudadanía. El resultado de esta distancia entre técnicos y ciudadanos es que estos últimos participan menos de la gestión gubernativa, quedando limitados a un “un proceso de aproximaciones sucesivas” en el que el pueblo —a través de las instancias electorales— “determina los fines generales de sus políticas públicas y, simultáneamente, establecería algunos límites amplios sobre los medios aceptables para lograrlos” (Dahl, 1992: 404).

Ante esta innegable realidad, Robert Dahl termina preguntándose si la idea democrática se habrá convertido entonces en “la visión de un régimen político imposible dentro del complejo universo en que parecemos destinados a vivir” (ibídem). Para poder demostrar lo contrario parece necesario apelar a una definición de la democracia que aluda a un conjunto de procedimientos que, en determinadas condiciones, nos asegura el cuidado de nuestras libertades básicas, al tiempo que nos proporciona los instrumentos adecuados para elegir a quienes han de gobernarnos; la democracia como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1985).

Así definida, la democracia efectivamente puede ser posible dentro del complejo universo en el que vivimos, ya que se dejan sin efecto todas las acepciones que se refieren al gobierno directo del pueblo.

Ahora bien, si aceptamos esta nueva conceptualización, ¿es entonces la tecnocracia compatible con las formas democráticas de gobierno? Desde nuestro punto de vista, la mayor participación de los expertos en los ámbitos de decisión sobre política pública no solo es compatible sino también deseable. Veamos por qué.

En primer lugar, y de acuerdo con la visión político-institucional de la democracia, el hecho de que los técnicos posean una cada vez mayor poder de decisión tiende a generar algunas dudas, por cuanto son figuras cuya ubicación no resulta del voto de la ciudadanía. De este modo, parece cierto “detrás de las formas de democracia se construye un gobierno de los técnicos y los aparatos” (Touraine, 1995: 17-18). Por esto mismo, Norberto Bobbio considera que democracia y tecnocracia son antitéticas, pues desde el momento en que el proyecto democrático se funda en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo, la tecnocracia, en cambio, “pretende que los que tomen decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos” (Bobbio, 1985: 27).

Curiosamente, si aceptamos que la democracia no significa que sea el pueblo el que toma las decisiones sino sus legítimos representantes, y si reconocemos que, como en el caso que hemos analizado, la inclusión de los técnicos provino de una decisión política de quienes eran titulares de la representación popular, las dudas acerca de si realmente tecnocracia y democracia son contrarias parece disiparse.

Para comprenderlo mejor, conviene que nos hagamos la siguiente pregunta: ¿Qué es menos democrático?: ¿que los actores y ciudadanos deslegitimem y no reconozcan a los técnicos nombrados por los democráticamente electos, o que los técnicos designados por los democráticamente electos conduzcan los cambios en función de la información pertinente y los diagnósticos que —como hemos visto— son cada vez más necesarios a la hora de elabo-

rar las políticas? Personalmente creo que lo menos democrático es lo primero, pues debe reconocerse la legitimidad democrática de los técnicos que reciben un mandato del sistema político.

Esta legitimidad democrática de los técnicos actuantes es, además, garantía de control para los propios ciudadanos, ya que el único modo de que la ciudadanía pueda ejercer algún control sobre la tecnocracia dirigente es a través de sus representantes políticos, quienes convocan a los expertos en función de un conjunto de valores y preferencias que son las mismas por las que previamente se pronunciaron los ciudadanos en las urnas.

En segundo lugar, y en referencia a lo deseable de la presencia técnica, la tecnocracia puede contribuir a generar un clima más propicio para el régimen democrático. Por más que nuestra definición aluda a un solo aspecto y nos esforcemos por deslindar a la democracia de sus cuestionables responsabilidades sociales y económicas, es claro que un conjunto nada despreciable de ciudadanos sigue esperando que el funcionamiento de la democracia mejore sus condiciones de vida y las de sus conciudadanos.

Observando los resultados del Latinobarómetro, puede comprobarse una brecha entre la valoración que los ciudadanos hacen del sistema democrático y su satisfacción final con el funcionamiento de éste. Tal fenómeno puede llegar a tener dos interpretaciones:

Por un lado, el hecho de que exista esa distancia entre valoración y satisfacción puede significar que a la democracia se le pide precisamente lo que no está ni obligada ni preparada para dar. A menudo escuchamos voces procedentes de varios sectores sociales que le demandan a la democracia acciones tendientes a generar nuevos empleos, a disminuir las desigualdades sociales, a hacer crecer las economías y hasta a superar las cuentas pendientes que dejaron los gobiernos de facto.

Por otro lado, también puede interpretarse que la legitimidad de la democracia está ciertamente asociada a determinadas variables de desempeño socioeconómico. Como dice Juan Pablo Luna: "mayores niveles de desarrollo, sociedades mejor educadas y menos desiguales se relacionan también con mayores niveles de legitimidad democrática" (Luna, 2001: 35). Aceptar esto nos obliga entonces a promover mecanismos que permitan fortalecer las bases de legitimidad de la democracia mediante la satisfacción de las expectativas y demandas que, aunque no nos parezca correcto, en ella son depositadas.

Es aquí donde la tecnocracia tiene un papel crucial que cumplir y, por tanto, las potencialidades que ella ofrece deben ser aprovechadas.

En la actualidad, la satisfacción de demandas supone para los gobiernos democráticos actuar sobre realidades que son cada vez más complejas; en consecuencia, la necesidad de acudir al conocimiento especializado ha crecido desde algunas décadas atrás. Para tener un verdadero impacto en los

beneficiarios es necesario contar con insumos que aseguren un buen producto, lo cual a su vez supone darles participación a los hombres que poseen los conocimientos necesarios para lograrlo. De este modo, y como ha señalado Dahl, “la movilización de la inteligencia especializada al servicio del gobierno democrático moderno fue un intento heroico y, en líneas generales, exitoso de adaptar la democracia a la abrumadora complejidad de las políticas públicas” (Dahl, 1992: 403). Justamente mediante este tipo de esfuerzos es posible trazar caminos de encuentro entre tecnocracia y democracia, ya que la primera puede contribuir a generar políticas que satisfagan las expectativas y que por tanto disminuyan las tensiones sociales provocadas por la sobrecarga de demandas que no encuentran respuesta. Esto es algo que indirectamente fortalece la democracia, porque ella “sólo es capaz de defenderse a sí misma si incrementa sus capacidades de reducir la injusticia y la violencia” (Touraine, 1995: 92).

La tecnocracia, lejos de significar la anulación de los procedimientos democráticos, puede generar una actitud ciudadana positiva hacia la democracia, al demostrar que con sus reglas es posible encontrar soluciones pacíficas y duraderas a los problemas de diversa índole, respetando los principios de libertad y participación.

Bibliografía

- ANEP-CODICEN (1995). *Proyecto de presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones*, Montevideo.
- ANEP-CODICEN (2000). *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-2000*, Montevideo
- AGUILAR, Villanueva (1994). *El estado de las políticas públicas*, Porrúa, México.
- ANGULO ROSCO, Félix (1997). *Educación pública y sociedad neoliberal*, Universidad de Cádiz, Miño y Dávila, Madrid.
- BOBBIO, Norberto (1985). *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona.
- BRASLAVSKY, C., y G. COSSE (1996). *Cómo se reforma la educación en América Latina*, PREAL, Santiago de Chile.
- COTTA, Maurizio (1996). “Los gobiernos”, en *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- DAHL, Robert (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.
- DAHL, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
- DA SILVEIRA, Pablo (1995). *La Segunda Reforma*, CLAEH-Fundación Banco de Boston, Montevideo.
- DA SILVEIRA, Pablo, y Ramón DÍAZ (2001). *Diálogo sobre el liberalismo*, Taurus, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo, y Adolfo GARCÉ (2000). *Técnicos y política. Saber y poder. Encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*, Trilce, Montevideo.

- DE ARMAS, Gustavo, y Renato OPERTTI (2000). *El rol de la información en el proceso de toma de decisiones en política educativa en Uruguay en la década del noventa*, IDES, Montevideo.
- FRANCO, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- LINDBLOM, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Porrúa, Madrid.
- LUNA, Juan Pablo (2001). *¿Qué dicen los ciudadanos? Evaluando la legitimidad de la democracia en América Latina*, Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación. Universidad Católica del Uruguay, Documentos de Trabajo n° 3, Montevideo.
- MANCEBO, María Ester (1998). "Las políticas educativas en el Uruguay en el contexto Latinoamericano (1985-1994)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 10, Montevideo.
- MANCEBO, María Ester (2000). *El sistema educativo uruguayo: estudio diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*, Estudio Sectorial BID, Montevideo.
- MANCEBO, María Ester (2002). "La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa': de la formulación a la implementación de políticas educativas", en *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas en la democracia restaurada (1985-2000)*, EBO-ICP, Montevideo, 2003 (también aparecido en la revista arbitrada *Política y Gestión*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina).
- MONTECINOS, Verónica (1997). "Ambigüedades y paradojas del poder tecnocrático en América Latina", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, n° 30, Madrid.
- OPERTTI, Renato (1997). "La reforma educativa: reivindicación del Estado Benefactor", en *Cuadernos del CLAEH*, n° 78-79, Montevideo.
- OPERTTI, Renato (2000). "El proceso de reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999", en *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, vol. II, CEPAL, Serie Políticas Sociales, n° 42, Santiago de Chile.
- QUIVY, Raymond, y Luc VAN CAMPENHOUDT (1999 [1992]). *Manual de investigación en ciencias sociales*, Limusa, México.
- RAMA, Germán (1994). "Las inversiones en capital humano", en *Prisma*, n° 1, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- RIVERO, José (1999). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*, Miño y Dávila, Madrid.
- SCHUMPETER, Joseph A., (1984 [1947]). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona.
- SKOCPOL, Theda (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta* n° 50, Madrid.
- TOURAINÉ, Alain (1995). *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WEIR, Margaret, y Theda SKOCPOL (1993). "Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión", en *Zona Abierta* n° 63-64, Madrid.

Resumen

El presente artículo se propone desentrañar las claves internas del relacionamiento entre el actor técnico y el actor político en el caso de la reforma del sistema educativo impulsada en el Uruguay durante la segunda presidencia de Julio M. Sanguinetti (1995-2000). Complementariamente se analiza la gravitación que tuvieron dos factores externos de importancia en el proceso reformista: las estructuras del Estado y los organismos internacionales. Ambos fueron elementos facilitadores del ascenso de los técnicos y contribuyeron a moldear el relacionamiento entre ambos tipos de actores. Por último, el trabajo aborda brevemente las consecuencias que ello ha tenido sobre un dilema de larga data: la imposibilidad de una práctica real del ideal democrático de la participación ciudadana.

Palabras clave: reforma educativa, Uruguay, actores sociales, participación social, estado, organizaciones internacionales.

Abstract

The present article sets out to elucidate the internal keys to the relationship between the technical and the political actor in the case of the reform of the education system propelled in Uruguay during Julio M. Sanguinetti's second presidency (1995-2000). Complementary, the influence of two external factors which were of importance in the reform process is analyzed: state structures and international organizations. Both were facilitating elements in the ascent of technicians and contributed to mold the relationship between both types of actors. Lastly, the work addresses briefly the consequences that it has had on an old dilemma: the impossibility of a real practice of the democratic ideal of citizen participation.

Key words: educational reform, Uruguay, social actors, social participation, State, international organizations.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.