

*Un análisis de la reforma educativa uruguaya
(1995-1999)*

El funcionario administrativo como un actor relevante del *sistema de acción concreto**

por Giorgina Santángelo

Durante el período 1995-1999, coincidente con la segunda administración Sanguinetti; la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) comenzó a gestar un proceso de reforma del sistema educativo. Las principales líneas de acción fueron implementadas a través del Consejo Directivo Central (CODICEN). El presente artículo propone presentar algunos juegos de poder (Crozier, 1960) que tuvieron lugar en este período. Específicamente, desde la perspectiva de la ciencia política, se exhibirán acciones estratégicas del cuerpo administrativo del CODICEN, tomado como un sistema, en respuesta a un estímulo exterior, como lo fue este proceso de reforma educativa dirigido por el profesor Germán Rama.

La autora. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica del Uruguay.

El punto medular del análisis se centra en el concepto de *poder*, punto de referencia de todos los temas abordados por la ciencia política. Por otra parte, el artículo otorga centralidad a otro concepto, el de *burocracia*, cuestionado hoy por autores, investigadores y analistas que están intentando redefinir y

* La información manejada en este artículo es el resultado de la investigación realizada entre diciembre de 1999 a noviembre de 2001, como preparación de la memoria de grado de la Licenciatura en Ciencia Política aprobada en diciembre de 2001. La expresión *sistema de actor concreto* pertenece a Michel Crozier: *El actor y el sistema*, Buenos Aires, 1990 (1970), p. 229.

adaptar aquel concepto del ideal administrativo —elaborado por Max Weber en su libro *Economía y sociedad*— a la nueva realidad surgida de las reformas estructurales y la reducción del Estado actual. Estos temas se encuentran hoy en día en todos los debates políticos económicos y sociales.

Dentro de la perspectiva del actor seleccionado, los funcionarios administrativos, se pretendió:

- a. Conocer los rasgos o características más sobresalientes de este cuerpo: años de trabajo en el organismo, mecanismos de acceso y de movilidad, nivel educativo alcanzado, grado de tecnificación, entre otros.
- b. Ubicar la reforma en un eje que tenga por extremos los conceptos de racionalismo-incrementalismo desde su concepción. En función de ello, se busca analizar el impacto de dicho enfoque en la disposición al trabajo y las opciones de acción tomadas por los funcionarios.
- c. Comprobar el grado de adhesión de los funcionarios de la educación en cuanto a la coincidencia con los técnicos diseñadores de la política.
- d. Distinguir cuáles fueron los factores en materia sociológica y organizacional que pesaron a la hora de definir la aceptación o el acompañamiento de una determinada línea de acción por parte de este actor.
- e. Visualizar, una vez conocido el modelo de políticas públicas que predominó en los técnicos del CODICEN:
 - Cuál fue el espacio de poder que ocupó la burocracia en el proceso.
 - Cuáles fueron sus recursos.
 - Qué importancia se le dio a la experiencia de los funcionarios en la implementación de las políticas.
 - Cómo se manejaron los tiempos político y burocrático, cuál predominó, si se respetó estrictamente la lógica de expediente o el tiempo fue definido por los técnicos.

La investigación se dirigió a comprobar o refutar las siguientes hipótesis:

1. El intento de las autoridades del CODICEN, en el período 1995-99, de implementar los lineamientos de la reforma educativa bajo una única racionalidad organizacional, produjo como resultado la reproducción en círculo de la burocratización entendida como parálisis.
2. El cuerpo administrativo del CODICEN como un *sistema de acción concreto* se enfrentó en 1995 a un entorno amenazador, de cambio, y utilizó el comportamiento *ritualista* (Crozier, 1969: 100) como mecanismo de defensa.

Caracterización de la reforma educativa uruguaya (1995-1999)

Durante los últimos veinte años, particularmente con el retorno a la democracia latinoamericana, investigadores como Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse (1996) han advertido de una nueva categoría ocupacional que se ha ubicado principalmente en las políticas públicas, la que han denominado *analistas simbólicos* o *intelectuales reformadores*. Su singularidad radica en la capacidad que poseen para utilizar instrumentos de investigación y manejar información particular en la resolución de problemas sociales. Han intervenido en todas las etapas de las políticas educativas tanto en Argentina y Uruguay como en Chile, entre otros. Proceden de instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), y han mostrado un desempeño análogo en las reformas educativas.

La reforma educativa uruguaya planteada en 1995 fue diseñada sobre la base de un diagnóstico del estado de situación del sistema educativo elaborado por técnicos de la CEPAL en el primer lustro de los años noventa. Está fundamentada en la valoración de la educación como el factor más importante para combatir las desigualdades y promover la equidad entre los uruguayos.

En los últimos treinta años el Uruguay ha venido avanzando significativamente en la cobertura de todos los niveles educativos. Ya a comienzos de los cincuenta se había logrado universalizar el acceso al sistema educativo primario, y en los sesenta se consolidó el proceso de incorporación de las clases medias al nivel de secundaria. Estos resultados habían ubicado a nuestro país en una posición privilegiada en el contexto internacional. Esto ocurría en el marco de un Estado que presentaba políticas sociales de tipo universalista orientadas a la integración sociocultural y con una inversión de alrededor del 3% del PBI.

A partir de los años sesenta, el sistema educativo no pudo permanecer ajeno a los profundos conflictos que enfrentaba el país, tanto externos —la globalización, el endeudamiento internacional y el progreso tecnológico— como internos —la situación económica, el proceso inflacionario, el déficit fiscal acompañado de la disminución de la ocupación y del salario—. En los ochenta, la tasa de desempleo aumentó más de un 10%. Frente a esta situación, el porcentaje destinado a la educación fue disminuyendo paulatinamente, lo que trajo como consecuencia el deterioro del servicio. En 1984 el porcentaje destinado a este rubro era de sólo 1,7% del PBI.

En los últimos años, el sistema educativo uruguayo ha extendido su cobertura en todos los niveles. No obstante, a raíz de los factores mencionados,

la prestación del servicio no ha sido totalmente efectiva, puesto que no se ha logrado una educación de calidad desde el punto de vista de los aprendizajes ni del de la democratización. *De ahí la implementación de una reforma educativa abarcadora y sistémica, como lo fue la uruguaya* (Mancebo, 2001).

A pesar de que esta reforma contó con fondos internacionales, buscó constituirse en una política de Estado, en la cual éste desempeñó el papel de la universalización de los objetivos, que fueron: a) consolidación de la equidad social; b) mejoramiento de la calidad educativa; c) dignificación de la formación y función docente; y d) fortalecimiento de la gestión institucional.

El funcionario administrativo

A partir de un análisis de las formas de dominación, Max Weber definió a la burocracia como *el cuadro administrativo de una dominación de tipo legal* (Weber, 1944: 108). Este concepto responde a un modelo de tipo ideal, el cual posee, según el autor, importantes ventajas en el ejercicio del poder.

En este modelo presentado por Weber, el concepto de poder busca ser despersonalizado a través de la creación de un sistema de reglas que no sólo involucra a todos los sujetos participantes, sino que además los trasciende de manera de asegurar que la racionalidad no dé lugar a usos excesivos de poder. Desde una perspectiva administrativa, las reglas más características de un cuerpo administrativo burocrático son las que se presentan en el esquema de la página siguiente:

Al encuentro de dos lógicas

En 1950 Michel Crozier, analizando el funcionamiento de las organizaciones burocráticas, estableció que aquel sistema de reglas impersonales creado a fin de despersonalizar el poder había generado, con el paso del tiempo, una rigidez tal que le impedía a la organización adaptarse en tiempo y forma a los cambios que el ambiente exterior le imponía, efecto opuesto al fin buscado por el plan de acción. Tras estudiar diversos casos, pudo apreciar que las organizaciones que se encontraban en esta situación presentaban rasgos comunes: del desarrollo de reglas impersonales, la centralización de las decisiones, el aislamiento de cada estrato o categoría jerárquica, el acrecentamiento de la presión del grupo de pares y la existencia de formas de poder paralelas al sistema formal. Estos factores, a medida que el ambiente presiona sobre el sistema, comienzan a reproducirse en círculo, provocando como resultado la parálisis de la organización.

Jerarquía y responsabilidad	Sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades inferiores por las superiores
Normativa escrita	Regula las relaciones entre los miembros de la organización
Obediencia	Cumplimiento de la normativa general y de las instrucciones recibidas de la autoridad
Selección de personal	Profesión que exige una serie de conocimientos específicos, que hay que demostrar a través de unas pruebas determinadas
Sistema de remuneraciones	La retribución se produce más bien en relación con las funciones desempeñadas y no de acuerdo con el trabajo realizado
Dedicación laboral completa	El ejercicio de la administración pública exige exclusividad y no permite la participación en aquellas cuestiones privadas cuyos intereses puedan entrar en colisión con los públicos.

FUENTE: Gómez Bahillo (1997).

A modo de ejemplo, la extensión de las reglas impersonales llega a determinar de tal modo al individuo en su capacidad creadora e innovadora, que tiempo después éste utiliza el mismo sistema como elemento de protección y de poder. Por otra parte, el aislamiento de cada sección y la falta de coordinación entre ellas hace que el grupo de pares se vuelva un referente muy fuerte y un factor de presión para el actor. A su vez, las personas alentadas por el sistema a ocupar lugares de toma de decisión no pueden ser vulnerables a la presión de grupos, por lo que la centralización de las decisiones se vuelve un paso inevitable.

Con estas observaciones, una de las críticas que Crozier hace a este tipo de modelos de organización con predominio de la lógica finalista (éxito equivalente al objetivo logrado) es que descuidan una parte importante de la organización, como es la lógica del actor.

Para entender el funcionamiento de las organizaciones, este autor entiende que no sólo deben tomarse en cuenta el conjunto de reglas, la estructura de mando, la planificación, sino que además es preciso reconocer que éstas provocan en los actores sentimientos, algún grado de involucramiento y, principalmente, crean relaciones interpersonales. Por lo tanto, el mejor funcionamiento, el éxito de una organización, dependerá de cuánto ésta se aproxi-

me a la continua negociación entre las dos lógicas. El resultado de la organización será el producto de la lucha entre el sistema por limitar y controlar las conductas de los actores y el esfuerzo constante de éstos por ampliar sus márgenes de acción y realizar sus objetivos particulares.

Como se puede apreciar, este tipo de resultados está lejos de ser perfecto. Crozier entiende que ninguna organización puede llegar a una racionalidad absoluta ni a un funcionamiento perfecto. El sistema siempre deberá tener la capacidad de renunciar a algún objetivo, a fin de concretar los más importantes, de modo de tomar en cuenta la otra lógica. Las organizaciones las integran seres humanos incapaces de poseer, por razones físicas y de disposición real de tiempo, todas las respuestas y la información necesaria para tomar las mejores decisiones a cada momento. Por lo tanto, las acciones que realizan los hombres en una organización llegarán —en el mejor de los casos— a ser satisfactorias para una racionalidad relativa.

La organización como sistema de poder

Ninguna organización puede funcionar sin imponer a sus miembros restricciones a su capacidad de negociación o sin dar a determinados individuos la libertad de acción para que arreglen conflictos.

Para Crozier, la acción colectiva es *una colección de hombres contra la naturaleza con miras a resolver un problema*. Todo problema se constituye como tal, porque posee en su naturaleza un grado de indeterminación en cuanto a su solución.

La incertidumbre en una organización es un recurso importante a la hora de la negociación desde el punto de vista del actor. Aquellos individuos que tengan la capacidad para solucionar el problema podrán alinear a los demás en una relación de dependencia respecto a ellos. Los problemas van cambiando en la organización con el paso del tiempo, por lo que las zonas de incertidumbre rotan y los individuos se repositionan respecto a su capacidad de influencia dentro de la organización. Este cambio de zonas problema y de los actores capaces de controlarlas convierte a la organización en un sistema de poder.

Las estrategias de los actores para controlar zonas de incertidumbre dependen no solo de esos problemas que van apareciendo sino también de los recursos que manejen en ese momento. Las zonas de incertidumbre más comunes en una organización son las siguientes: *económica, tecnológica, organizacional y personal*.

Los recursos

El saber: Poder hacer algo pertinente en función de la organización. Este recurso se vuelve más importante cuando es pertinente a la zona de incertidumbre y, además, escaso.

La información: Pertinente, necesaria; un actor que se encuentra en una zona de traspaso o renovación de información tiene un recurso de poder. La información puede ser filtrada o tergiversada.

La regla: Como recurso, la regla puede ser usada a favor del actor y ampliar sus márgenes de acción, retrasando o contrarrestando el poder del sistema.

El entorno: El control del entorno en una organización es vital para que ésta pueda adaptarse a los cambios y defenderse de ellos, por lo que también se constituye en una zona de poder.¹

Estos recursos serán pertinentes en momentos de incertidumbre: cuanto más necesarios, mayor será la libertad de acción conseguida. La estrategia del actor será mantener este poder adquirido. Para ello debe hacer sentir a los demás individuos que su conocimiento es necesario; de lo contrario, si la zona de incertidumbre desaparece, también lo hará la libertad conseguida.

A partir de este razonamiento, el “ritualismo” o trabajo a reglamento, utilizado por las organizaciones burocráticas como un mecanismo de defensa, no es una mera disfunción. Éste será mantenido en la medida en que se constituya como un elemento de poder para cada uno de los grupos y contribuya a preservar su libertad de acción.

En conclusión: en toda organización, también en las burocráticas, existen dos modos de obtener poder: uno formal, constituido por el sistema de reglas, y otro informal, conformado por el manejo de las zonas de incertidumbre. Esta situación es inmodificable: ambas lógicas son las dos caras de una misma moneda.

Tensiones en el sistema de actores

No es posible entender una política pública a partir del funcionamiento como un bloque de los actores involucrados, ya que éstos, por poseer intereses diversos y ocupar lugares que les brindan mayor o menor capacidad de realizarlos, generan necesariamente tensiones. Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse (1996) sostienen la existencia de ocho tensiones en las reformas edu-

¹ José Arocena, apuntes de clase (1997).

cativas de los noventa, causadas por diversos factores que tienen en cada país su especificidad:

Los diferentes contextos de referencia²

Cada actor posee un marco de referencia, un grupo con el que se identifica y compara. Este grupo puede estar dentro o fuera del sistema. Por ejemplo, en el caso de los técnicos, la referencia podrá ser el sistema académico y la aprobación del sistema político; para los funcionarios, será el sistema de reglamentos y procedimientos; para los actores políticos, el gobierno y su apoyo.

Tiempos: político, profesional y burocrático

En una organización como es el CODICEN convergen diferentes tiempos: el político, delimitado por el período de administración (en Uruguay es de cinco años); el burocrático, tiempo de recorrido que requiere un expediente; el tiempo profesional o técnico, calendarios externos al político por cuanto se definen por los objetivos; el tiempo requerido para que un producto sea legitimado y avalado por el conocimiento empírico.

Cumplimiento de la norma y de la acción

Estas tensiones son producidas por los esfuerzos que se hacen desde la perspectiva de los profesionales y técnicos para hacer funcionar el entramado burocrático. La manera de lograrlo es específica en cada caso.

Tensiones en los equipos de trabajo

La inserción de nuevos elencos en las reformas educativas ha asumido básicamente dos modalidades:

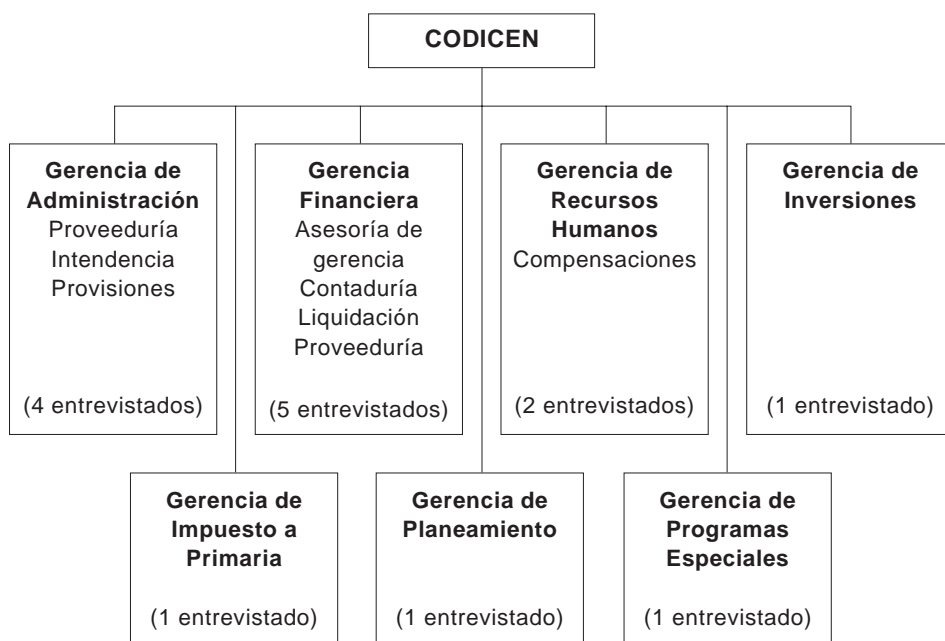
- a. Formar un equipo institucional con autonomía y ligado al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con competencia para tomar decisiones e implementarlas articulándose con las unidades ejecutoras del sistema.
- b. Equipos que se insertan en las estructuras de línea y practican directamente las rutinas, los procedimientos, los mecanismos de información que promueven poder.

² Braslavsky y Cosse, 1996.

Resultados de la investigación

La información presentada a continuación, surge del resultado del análisis de 15 entrevistas realizadas dentro del CODICEN en diciembre del 99. Las mismas abarcaron todos los niveles escalafonarios, desde las gerencias hasta asesorías, jefe de secciones, y personal de servicio. Cabe señalar que el cambio de administración se había producido hacía ya seis meses y la ANEP se encontraba ya bajo la dirección del Licenciado Bonilla.

A continuación se presenta un esquema de las gerencias y áreas entrevistadas:



Durante el período 1995-1999, el sistema educativo uruguayo se enfrentó a un escenario de cambios. La reforma educativa fue disparada como resultado de un diagnóstico de la educación uruguaya construido entre 1989 y 1994 por técnicos de la CEPAL, entre los que se encontraba Germán Rama. Una vez formulados los lineamientos de la transformación propuesta y presentados ante el sistema político a través de la ley presupuestal en 1995, la reforma comienza a ponerse en marcha.

Durante este período, ciertas características y particularidades de la reforma tuvieron impactos en los intereses de los actores involucrados dentro y fuera del sistema estudiado.

Modelo de implementación de la reforma adoptado por las autoridades del organismo y sus consecuencias en los funcionarios

Las entrevistas dan cuenta de una reforma de marcados rasgos racionalistas: antecedida por investigación sociológica, con objetivos claramente definidos, tiempo de implementación delimitado, mediciones de costo-impacto e incorporación de técnicos en todas las fases de la política. Estos factores significaron un corte importante respecto a la actitud que venían desempeñando las sucesivas administraciones.

Esta particularidad es explicada en parte por la existencia de un cambio de perfil en las autoridades del período. El contexto de referencia del nuevo director nacional de Educación Pública no fue administrativo, como el de su antecesor (Gabito), ni político, como el de su sucesor (Bonilla), sino técnico.

La presencia de estas nuevas disciplinas y espectros cognoscitivos dentro del sistema trajo consigo cambios en las reglas de juego del organismo. Estos cambios pudieron apreciarse en aspectos tales como: a) los tiempos predominantes, b) el sistema de toma de decisiones y comunicación, c) la estructura formal de poder, entre otros.

Un nuevo tiempo predominante y el cambio en la lógica del expediente

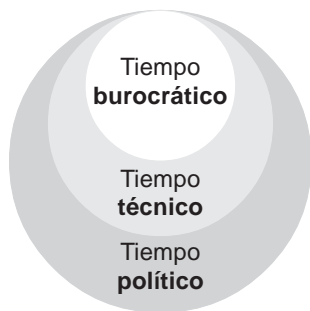
El tiempo burocrático, caracterizado por la lógica del expediente y los pasos estipulados del reglamento para efectuar las acciones, estuvo fuertemente delimitado por el tiempo técnico. En las entrevistas, los funcionarios manifestaron haber percibido ese cambio y sus repercusiones en su trabajo e intereses. En una organización burocrática consolidada —sus actores poseen un promedio de 18 años de trabajo en ella—, los cortos plazos, el trabajo a un ritmo que se aleja del tradicional, cambiaron el horizonte de expectativas de los actores, aunque de manera diferente.

En el nivel gerencial persistió la preocupación porque el corto plazo dejó poco margen para elaborar sistemas de información que permitieran elegir la mejor estrategia de solución de problemas y posibilitara la mayor participación de los gerentes en las decisiones, evitando cuellos de botella en prácticas administrativas que ellos se sentían capaces de implementar. Cuando la situación se trasladó a los niveles medio y bajo, las preocupaciones fueron

otras: el aumento de trabajo, la sobrecarga, las horas extras y la ausencia de compensaciones monetarias por el esfuerzo.

Los funcionarios de nivel medio y bajo no reclaman participación sino que demuestran sentirse “saturados de trabajo”.³ Manifestaron advertir cierto “autoritarismo” por la cantidad de excepciones que tuvieron que hacer en los procedimientos.

Si bien los funcionarios transmitieron sentirse presionados por el nuevo ritmo de trabajo adoptado por las autoridades, por fuera del sistema estudiado se encuentra parte del contexto de referencia de los técnicos, como es el



apoyo del sistema político. El profesor Germán Rama debía asegurar que los lineamientos más importantes de la reforma se implementaran en su tiempo como director, coincidente por lo general con la administración de cinco años del partido de gobierno. Por lo tanto, si hubiese que graficar el manejo de los tiempos en el período, podría afirmarse que, si bien dentro del organismo se percibió el predominio del tiempo técnico, éste siempre estuvo marcado por el tiempo político.

Sistema de toma de decisiones y formas de comunicación

La presencia de un enfoque racional en el modelo detrás de la política fue acompañada de una implementación de los lineamientos bajo una forma centralizada en cuanto a la estructura y mecanismos de transmisión, lo que Charles Lindblom (1991) denominó *enfoque top-down* o *desde la cúspide*, por ser el lugar de mayor capacidad de ejercer poder.

Durante el primer año de la reforma, las autoridades del CODICEN decidieron cambiar la estructura anterior del organismo por una gerencial —innovación en el período y en la historia del sistema educativo—, ubicando en los lugares clave a personas de confianza del Consejo (grado R del escalafón, *confianza técnica*). Como consecuencia de la centralización, los funcionarios afirman que tuvieron la sensación de que la toma de “decisiones importantes” o “ideas principales” provenían en su totalidad del CODICEN. La intervención de los gerentes quedaba reducida a la discusión y mejora de formas de implementación.

La imposibilidad de que todos los actores intervinientes discutan los contenidos es una de las características de una política *top-down*, definida y planteada desde su formulación con pocas chances de reformulación en la fase

³ Las expresiones entrecomilladas son textuales.

de implementación por actores ejecutores. El saber especializado en este punto se vuelve fundamental a la hora de legitimar la participación (Mancebo, 2001).

El nuevo perfil de los gerentes, junto con la nueva estructura, modificaron también el sistema tradicional de comunicación entre las diversas áreas. El memorándum —elemento característico de una organización burocrática tradicional— fue suplantado por la comunicación directa e informal. El diálogo como principal medio de comunicación no distinguió áreas ni niveles de escalafón.

La interrupción del uso de este instrumento tuvo un doble efecto en el cuerpo administrativo. Si bien por un lado favoreció un modo de comunicación más directo e informal, por otro redujo los canales de información a los actores encargados de implementar la reforma: la comunicación disminuyó junto con el grado del funcionario. Esto provocó que los mayores grados de acuerdo, participación e involucramiento con la reforma se encontraran en los cargos más altos de la administración.

Factores como la centralización de la toma de decisiones, el cambio de perfil de los gerentes o el cambio de estructura no son hechos menores: dan cuenta de un sistema preocupado por modificar el funcionamiento y, sobre todo, las alianzas informales que existían hasta ese momento en el organismo. Las autoridades del CODICEN, si bien no conocían al cuerpo administrativo tan bien como al sistema educativo uruguayo, al ingresar a ANEP dejaron entrever la intención de buscar un mayor grado de previsibilidad en los comportamientos de los actores, como forma de asegurarse un mínimo de lealtad hacia los objetivos de la acción colectiva —siguiendo las ideas de Erhard Friedberg (1972: 35), “asegurando la fuente de incertidumbre crucial en toda organización, que es la posibilidad de supervivencia”.

Existencia de relaciones de poder paralelas al sistema formal

Como se señaló en el marco conceptual, toda decisión o actitud del sistema tendrá un efecto o respuesta en su contraparte, según la lógica del actor. Las autoridades del CODICEN en el período de la reforma se encontraron frente a un cuerpo administrativo consolidado, con actores con su propia racionalidad e intereses paralelos a los fines de la organización.

Estos actores, en su gran mayoría, habían estado presentes en al menos tres de las administraciones anteriores. Como podía esperarse, el nivel educativo se encontraba fuertemente ligado a los cargos. En los niveles gerenciales predominaban profesionales que casi en su totalidad poseían experiencia en el ámbito estatal, y algunos pocos provenían del medio privado. Sin embargo, llama la atención que, excepto en las áreas contables, no se encon-

traron perfiles claramente definidos para ocuparlos. Este sistema de reclutamiento poco definido y estipulado, acompañado de la existencia por reglamento burocrático de cargos de confianza del sistema político que atraviesan casi todo el organismo, desde los niveles más altos del escalafón hasta los más bajos, convierten la organización en una estructura híbrida político-administrativa integrada por diversos intereses (políticos, administrativos y técnicos) a la hora de negociar cada línea de acción.

En una política con poca capacidad de reformulación como lo fue la reforma educativa en el período 1995-1999, a través de un organismo con tan particular composición, la inevitable negociación de las líneas de acción provocó al menos dos alianzas visibles. Mientras que en la fase de diseño los técnicos contaron con el apoyo del sistema político, al comenzar a implementarse la reforma se percibió un cambio. Cuando los márgenes de acción de los funcionarios se ven amenazados por las decisiones técnicas, los intereses de políticos y burócratas se refuerzan. La situación podría estar explicada en parte por el concepto de Braslavsky y Cosse de "tensiones por marcos de referencia diferentes". Si bien los políticos decidieron en la primera etapa nombrar autoridades del organismo con un perfil técnico, a la hora de implementar no pueden descuidar a los funcionarios de confianza, quienes forman parte de su marco de referencia más importante: la legitimidad de la ciudadanía que les brinda su apoyo electoral.

Si bien las autoridades utilizaron instrumentos como la centralización, la creación de gerencias y puestos de confianza técnica en busca de mayor previsibilidad en las conductas de los funcionarios, el poder nunca es una relación de suma cero: siempre el actor dominado tiene la posibilidad de contrarrestar y disminuir su relación de dependencia. El nuevo escenario de cambio e incertidumbre fue aprovechado por algunos actores que vislumbraron sus recursos pertinentes y supieron utilizarlos a fin de ensanchar su libertad y capacidad de influencia, situación que dio paso a la creación de verdaderos juegos de poder o de estrategias entre estos actores y el sistema.

Una de las áreas con mayor capacidad de influencia en la toma de decisiones fue la Gerencia de Planeamiento, cuyos actores poseían el recurso de la información técnica (resultados de encuestas, censos e instrumentos de seguimiento de las políticas en proceso) dentro de las zonas de incertidumbre económica, organizacional y tecnológica, esenciales para controlar el entorno y la retroalimentación de la información de la organización.

También se observaron otros ejemplos en la Gerencia de Inversiones, encargada de la construcción de todos los nuevos centros de enseñanza, que por ello estaba muy vinculada a la imagen pública de la reforma. Las obras son muy importantes a la hora de legitimar la política ante el público; son acciones muy visibles y en las que se manejan recursos importantes.

Los recursos que emplearon estas áreas posibilitaron algunas ventajas, como la compensación monetaria por el aumento de horas extras durante el período. A su vez, fueron las zonas de menor grado de conflicto con las autoridades. A modo de ejemplo, en la Gerencia de Planeamiento no sólo hubo contratación de técnicos ajenos al sistema, sino también salarios que se alejaban de los habituales en el sistema tradicional burocrático. La Gerencia de Inversiones consiguió que todos sus empleados fueran compensados económicamente por el esfuerzo adicional.

A ellas las siguió, aunque en un grado menor, la Gerencia de Administración, que es la más heterogénea en lo que respecta a las tareas de las que se encarga. Ésta dominó el área organizacional en la prestación de servicios, que fueron desde la impresión de todos los manuales para los CERP y libros para las escuelas hasta el transporte y la compra del mobiliario que se necesitaba para abrir los nuevos centros.

La Gerencia Financiera, en su carácter de pagadora de salarios, comenzó a dominar parte de la zona de incertidumbre económica utilizando el recurso de la regla a través de envíos constantes de memorandos al Consejo, huelgas, paros de algunas horas, etc. Cabe resaltar que esta capacidad de influencia se vio algo disminuida por cuanto no fue la única área que manejó grandes montos de dinero; la Gerencia de Impuesto también contaba con este recurso.

La Gerencia de Programas Especiales, por su parte, utilizó la regla y la información para dominar una zona de incertidumbre del personal a su beneficio. En esta área se realizaban todos los contratos de personal docente para los centros.

A pesar de que los actores con capacidad de influencia de las diferentes áreas jugaron con zonas de incertidumbre y recursos diversos, durante todo el período la zona de incertidumbre económica desempeñó un papel central en lo que respecta a la existencia de formas de poder paralelo al sistema formal.

Otros funcionarios, en cambio, no encontraron oportunidad de negociar su participación en el proceso y decidieron suspender sus tareas y hasta retirarse del sistema. Ello coincidió con las áreas de baja información sobre la reforma y constantes reclamos de salarios por aumento de horas de trabajo.

Como consecuencia de esta situación, el grado de adhesión de los funcionarios a la reforma parece haber estado condicionado por la búsqueda de capacidad de influencia en la toma de decisiones y la ampliación de los márgenes de acción.

Esta capacidad fue lograda por algunos actores por la conjugación de elementos tales como el dominio de alguna zona de incertidumbre, la posesión de un recurso pertinente y el empleo de la mejor estrategia según su situación. En efecto, las declaraciones más favorables a la reforma como tal

y sus objetivos se encontraron en aquellos actores ubicados en las zonas de mayor capacidad de influencia.

Cuando los funcionarios colocados en estos puntos clave hablaron de sus expectativas respecto a las nuevas autoridades, seis meses después del cambio, su evaluación fue unánimemente negativa. Además, dijeron que “añoraban” la forma de trabajar de Germán Rama, que no conocían al nuevo director y le reprochan haber cambiado nuevamente la estructura y las formas de comunicación, que desde su perspectiva se había vuelto menos directa y participativa.

Sin embargo, otros actores se encontraban más cómodos con la nueva administración y la evaluaban como excelente; tal el caso de la Gerencia de Programas Especiales. Cabe señalar que la administración Bonilla creó un sistema de suprergerencias encargadas de comunicar al Consejo las demandas de las demás. El memorando ha vuelto a ser el sistema de comunicación y los ritmos se enlentecieron debido a que existe más diálogo interno en el organismo. Este diálogo es considerado positivo por la mayoría de los funcionarios medios y bajos, pero no por los funcionarios influyentes del período anterior. Muchos de ellos declararon que “los autoritarismos de alguna forma son más eficaces”.

Detrás de estas declaraciones subyace la rotación de las zonas de incertidumbre y el reposicionamiento en el sistema de poder. Actores que no contaron en la administración anterior con capacidad de influencia notable, hoy están percibiendo una nueva oportunidad debido a que los perfiles al frente de la administración cambian, así como también sus prioridades.

Reflexiones finales

Una vez analizados los objetivos de la investigación, se estuvo en condiciones de refutar la validez de la primera hipótesis, ya que, si bien se comprobaron la inclinación de la reforma hacia el polo racionalista y la intención de las autoridades de llevarla a cabo bajo una única racionalidad, con funcionarios de conductas rígidas y el mayor grado de previsibilidad, esta tendencia no provocó la parálisis en la organización.

Sin embargo, sí se confirmó la segunda hipótesis. Durante el período estudiado el organismo se encontró con un entorno amenazador, de muchos cambios y nuevas zonas de incertidumbre, que van desde la llegada de un director con otro perfil cognoscitivo hasta la alteración de los tiempos, procedimientos y formas de comunicación. Estas zonas problema ofrecieron una oportunidad para ampliar márgenes de acción y ensanchar relaciones de influencia, por lo cual no convenía emplear el reglamento como defensa.

Las características organizacionales que signaron esta reforma fueron la centralización y verticalidad en las decisiones, la baja participación e información en los niveles medios y bajos, el resultado “exitoso” del proceso y la valoración general de los funcionarios más positiva que la de la administración que la sucedió. Esto plantea algunas interrogantes: ¿Será que el avance en lo administrativo del proceso de reforma educativa uruguaya dependerá de que la organización burocrática se encuentre en un momento de crisis? ¿La eficacia y la eficiencia en la implementación de los lineamientos dependerán de que se intervenga desde un enfoque más racionalista, con un grado de incertidumbre mayor, de manera de que la parálisis no sea considerada por el funcionario como un comportamiento estratégico?

Podría tratarse también de una nueva manera de enfrentar la modernización del Estado, donde la reforma en el período de Rama sería ejemplo de una primera etapa de búsqueda de impulso en el organismo, para posteriormente retornar a un período de negociación, reorganización y adaptación a los cambios producidos. De este modo, el avance se produciría en una suerte de ciclos de diferentes profundidades en su manera de introducir modificaciones y cambios de rumbo.

Bibliografía

- AROCENA, José (1993). “Discusión sobre el concepto de racionalidad en la teoría de la organización”, en *La reforma de Estado: más allá de la privatización*, Fesur, Montevideo.
- BRASLAVSKY, Cecilia, y Gustavo COSSE (1996). *Cómo se reforma la educación en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL.
- CROZIER, Michel (1969). *El fenómeno burocrático*, vol. I y II, Amorrortu, Buenos Aires.
- CROZIER, Michel (1990 [1970]). *El actor y el sistema*, Buenos Aires.
- FRIEDBERG, Erhard (1998). *El análisis sociológico de las organizaciones*, CLAEH, Montevideo.
- GÓMEZ, Bahillio (1997). *Burocracia y administración pública*, <<http://cibernauta.unizar.es/burocracia/100.htm>>.
- LINDBLOM, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- MANCEBO, María Ester (2001). *La larga marcha de una reforma exitosa. De la formulación a la implementación de políticas educativas*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.
- WEBER, Max (1944). *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

Resumen

Durante el período 1995-1999 el sistema educativo uruguayo se enfrentó a un cambio de rumbo. Lejos de ser una política incrementalista, la reforma educativa estuvo en manos de autoridades con perfil técnico, y fue precedida por una serie de estudios poblacionales y de costo-impacto. La presencia de un nuevo perfil cognoscitivo dentro del organismo encargado de implementarla, el CODICEN, provocó la respuesta de un actor racional como el funcionariado, actor ejecutante que, ni pasivo ni neutral en sus acciones, supo aprovechar ese nuevo escenario de zonas de incertidumbre, negociando su participación en la acción colectiva y ensanchando su libertad de acción frente al sistema.

Palabras clave: reforma educativa, Uruguay, actores sociales, funcionarios públicos.

Abstract

During the period 1995-1999 the Uruguayan educational system faced a shift in its course. Far from being an incremental policy, the educational reform was placed in the hands of authorities with technical profiles and was preceded by a series of population and cost-impact studies. The presence of a new cognitive profile within the institution in charge of its implementation, the CODICEN, provoked a response in a rational actor such as the group of workers. Being an executing actor, neither passive nor neutral, he knew how to take advantage of this new uncertainty zones scenario, negotiating his participation in the collective action and widening his freedom of action faced with the system.

Key words: educational reform, Uruguay, social actors, public officers.

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.