

El error de subestimar la implementación: el juego de múltiples actores en la reforma educativa uruguaya

por Lucía Vernazza

Una reforma educativa de la importancia y características de la que se desarrolló en el Uruguay entre 1995 y 1999 no podía evitar las contradicciones y problemas intrínsecos a un proceso de transformación que incluyó no sólo nuevas tecnologías y mecanismos institucionales sino que también buscó cambiar criterios y prácticas de decenas de miles de profesionales de la educación.

La reforma educativa uruguaya despertó una serie de conflictos donde se involucraron maestros, profesores, alumnos y la sociedad en general. Los maestros y profesores reclamaron espacios de participación en la toma de decisiones y en la búsqueda de mecanismos de solución, mientras los ejecutores alegaron la existencia de esos espacios.

Es así que en Uruguay, como en varios de los países de América Latina donde se han planteado reformas de la educación, los maestros y profesores se han manifestado en contra. ¿Qué es lo que está fallando? ¿Los conflictos son inevitables? ¿Tienen que ver con el proceso de diagnóstico y gestación de las políticas, con su implementación, con cuestiones técnicas, o simplemente estos conflictos no están relacionados con la reforma en sí?

Centrándome en el relato del proceso de concepción e implementación de la reforma y sus nudos críticos, poniendo especial énfasis en la implementación como la continuación de la fase de elaboración, propongo mirar más allá de las discusiones técnicas. Busco descubrir los nudos críticos, las cuestiones más políticas, la negociación entre actores, en definitiva, el porqué del rechazo. Pretendo demostrar que la implementación de las reformas es tanto

La autora. Licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Consultora de UNICEF.

o más importante que la concepción “técnica” de éstas, y que la participación de actores en todo el proceso es un factor determinante del éxito en la implementación.

Las hipótesis que conducen este trabajo son las siguientes:

- Los problemas que suscitó la reforma educativa uruguaya tuvieron más que ver con la fase de implementación que con la de concepción y diseño.
- Estos problemas fueron de carácter más político que técnico.

Metodología

El presente trabajo se desarrolla sobre la una investigación explicativa-descriptiva que implica, apoyándose en el análisis bibliográfico y de entrevistas a actores calificados, sugerir algunas reflexiones acerca de los conflictos suscitados en la implementación de la reforma educativa uruguaya entre 1996 y 1998. A partir de la definición de hipótesis se recabó el material bibliográfico y posteriormente se realizó el trabajo de campo.

La técnica de recolección de la información se basó en la realización de entrevistas semidirrectivas; así, a partir de una pauta preestablecida se recabó la opinión de 15 informantes calificados. El criterio de selección de los entrevistados se basó en las siguientes categorías:

- autoridades del CODICEN entre 1995 y 2000;
- analistas simbólicos / investigadores reformadores: intelectuales o investigadores insertos en los cuadros regulares de la educación para la implementación de la reforma;
- pedagogos reformadores: docentes que han tenido un papel importante en la implementación de la reforma.;
- docentes;
- representantes gremiales;
- representantes de la educación privada;
- parlamentarios integrantes de la Comisión de Educación entre 1995 y 2000.

Por otra parte, la información se complementó con un relevamiento de prensa de las notas publicadas entre 1995 y 1998 en dos medios: el diario *El Observador* y el semanario *Brecha*.

La implementación: pico de conflicto político

Uno de los aspectos a tomar en cuenta es el sistema de acción o el ciclo en el que se desarrolla una política pública. Varios autores han trabajado en torno a este tema y para ello se han propuesto múltiples claves analíticas. Jones (Lester y Stewart, 1996: 7) define cinco principales procesos en una política pública:

- La identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.
- La formulación de soluciones: se estudian las posibles respuestas, se discuten se negocian y se establece un proceso de acción.
- La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en una política legítima.
- La ejecución de un programa: una política es aplicada y administrada en el terreno.
- La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Tomado al pie de la letra, este marco referencial parece demasiado rígido, pero su utilidad radica en entenderlo como un ciclo y no como una cadena lineal de procesos.

De todos modos, para este trabajo optaré por referirme al ciclo de políticas públicas ofrecido Lester y Stewart (1996), autores que trabajan con seis procesos en el ciclo de políticas:

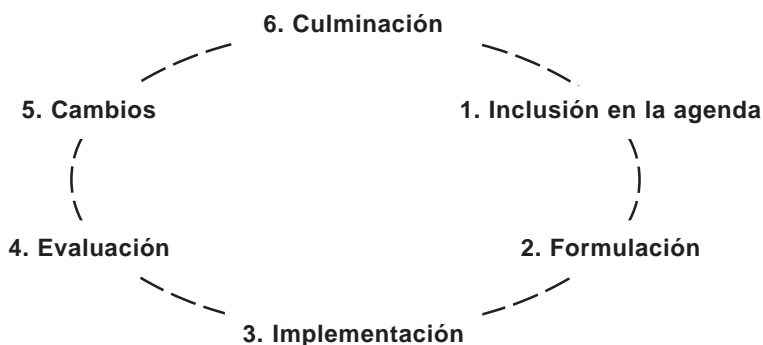


Figura 1: *Ciclo de políticas públicas*

Cada una de estas fases se caracteriza por actividades concretas y particulares en el marco de determinados ámbitos públicos, y a cada una de ellas

corresponde un sistema de acción específico, actores y relaciones, compromisos y estructuras sociales. Pero si este proceso se entiende como un ciclo, podemos asumir que no empieza ni termina necesariamente en un punto; muchas veces la evaluación, más que desencadenar en la fase de terminación, desencadena una vuelta atrás, requiere reformular, reimplementar, etc. Del mismo modo, una fase no sigue necesariamente a la otra; pueden superponerse, retroceder en la secuencia cronológica, y algunas actividades pueden no aparecer nunca.

En el caso de la reforma educativa que se desarrolló en el Uruguay entre 1995 y 1999, la fase de implementación se asocia a la etapa más conflictiva del proceso. En palabras de Mancebo, podría definirse como la fase de “jaque”: “Una fase de ‘jaque’ a la reforma que va del año 1996 al 1998. Los gremios estudiantiles y docentes —con excepción del gremio de maestros de primaria— ejercieron una resistencia activa que estuvo ligada a los sectores más radicales del país”. En esta etapa, la autora identifica dos picos de resistencia: “el primero, las ocupaciones estudiantiles de agosto de 1996, y el segundo pico a fines de 1998, en torno al servicio de alimentación en las escuelas primarias” (Mancebo, 1999: 4).

Así, tanto las autoridades entrevistadas como los pedagogos reformadores, los intelectuales, los representantes gremiales y los docentes, ubican la fase de implementación como la más conflictiva del proceso.

En general, las teorías de políticas públicas identifican seis fases: inclusión de la temática en la agenda, formulación de la política, implementación, evaluación, reorientación o cambios, y culminación. ¿Qué fase cree usted que despertó mayores conflictos en torno a la Reforma?

Quizás la implementación fue la etapa más problemática, necesariamente la más conflictiva, un choque de lo nuevo con lo viejo. Hubo un juego de propuesta y resistencia constante... (Autoridad 1)

La implementación, porque la inclusión en la agenda y la formulación de la política se hizo como una tarea interna... (Autoridad 2)

La formulación tiene sus dificultades, pero la implementación es la fase que implica una dinámica de confrontación del *deber ser* con el *ser*. (Autoridad 3)

Los mayores conflictos se dieron en la implementación. La formulación y la inclusión en la agenda no fueron conflictivas. (Analista simbólico 1)

En la implementación hay más problemas. No está gobernada por una linealidad. (Pedagogo reformador 2)

En la implementación, eso es el ABC. Es la etapa en la que vos ponés en marcha una innovación. Entonces, cuando los actores tienen que hacer suya esta innovación, es donde afloran las resistencias... (Analista simbólico 2)

La implementación, sin duda. (Representante gremial)

Claramente en la implementación. (Profesora 2)

Los mayores conflictos se dieron en las etapas de formulación e implementación. (Parlamentario)

Las afirmaciones de los entrevistados parecen corroborar la primera hipótesis, esto es, que *los problemas que suscitó la reforma educativa uruguaya tuvieron más que ver con la fase de implementación que con la de concepción y diseño*.

La pregunta que surge entonces es: ¿Qué motivos explican la eclosión de conflictos durante la fase de implementación?

La formulación de la reforma y su interacción política

Los teóricos de la *racionalidad limitada* basan su teoría en la identificación de elementos de racionalidad en la fase de formulación de las políticas. Así, la elaboración de las políticas se separa en sus distintas fases para ser analizada: identificación del problema, definición de prioridades y objetivos, y análisis y selección de políticas y programas. De este modo, la formulación de una política se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional.

En el otro extremo, el *incrementalismo* de Lindblom considera a la formulación como “un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos” (Lindblom, 1991: 13). La formulación de una política no puede considerarse un proceso totalmente racional; una política pública es el resultado de una red compleja de fuerzas que interactúan.

En lugar de alcanzar las soluciones que pueden ser juzgadas como estándares de racionalidad, la formulación de políticas públicas alcanza acuerdos, reconciliaciones, ajustes y consensos, que se pueden evaluar sólo de manera poco convincente por tales estándares de bondad, aceptabilidad, apertura a la reconsideración y respuesta de una variedad de intereses... Las políticas acertadas son aquellas que emergen de los procesos apropiados, y los procesos apropiados son aquellos en que los ciudadanos eligen por sí mismos, no importa lo ingenuamente que lo hagan. (Ibídem: 156.)

De la fase de formulación de una política depende en gran medida su éxito. El desconocimiento de actores, grupos de presión, ciudadanos, etc. puede llevar a los decisores a cometer errores capaces de dificultar luego las sucesivas fases de una política. Muchas veces quienes las formulan son ajenos al campo en el cual van a intervenir; por tanto, se vuelve absolutamente

necesario interactuar con quienes tienen una presencia cotidiana en el ámbito. En este sentido afirma María Ester Mancebo:

[...] si en la formulación de las políticas se identifica Racionalismo e Incrementalismo como tipos polares, la reforma educativa uruguaya se inclinó decididamente sobre el polo racionalista [...]. (Mancebo, 2002: 9.)

Al respecto, afirman los entrevistados

El año 1994, electo el presidente de la República, Dr. Julio M^a Sanguinetti, encomienda la tarea de proyectar políticas educativas al sociólogo Germán Rama. Prácticamente en la inmediatez del acto eleccionario, en noviembre —lo puedo decir con propiedad porque tuve participación directa— el sociólogo Germán Rama reinicia o retoma un proceso de diagnóstico del estado de situación de todo el universo de la ANEP. A mi entender, un proceso absolutamente con rigor científico; yo creo que todo planeamiento en el ámbito de una administración científica tiene etapas que le son... Yo soy de la teoría kafniana; yo como él digo: "Bueno, aquí tengo yo la realidad de lo que voy a cuestionar". A partir de ahí uno detecta lo que se llaman necesidades, las necesidades las jerarquiza, al jerarquizarla esa necesidad se transforman en problema y para esos problemas tiene una segunda etapa, que es la etapa de buscar estrategias de solución para resolver los problemas identificados, que surgen como ya hemos dicho de la jerarquización de las necesidades. (Autoridad 3.)

La reforma la formulamos nosotros con un gran grupo de técnicos calificado. Contábamos con mucha información de los estudios que Rama había hecho en la CEPAL y lo que no estaba se investigaba. Analizamos las posibles estrategias y líneas de acción y formulamos la reforma. (Autoridad 2.)

A partir de descripción hecha por dos autoridades del período, se observa claramente el enfoque racionalista y el poco espacio dado al incrementalismo. Como señala Mancebo:

[...] hubo una desestimación de las posibles ventajas de un abordaje incrementalista, que hubiera significado una interacción con actores que quedaron, de hecho, excluidos de la elaboración de las políticas —ATD [Asambleas Técnico-Docentes], sindicatos— y probablemente hubiera impactado negativamente en la alta capacidad de ejecución que exhibió la reforma [...]. (Mancebo, 2002: 9.)

Así algunas autoridades del CODICEN entrevistadas afirman:

Yo no soy partidario de no escuchar a quienes son disidentes de mis opiniones; tampoco digo que uno puede tener la liviandad de decir que cada argumento lo acojo, eso es demagogia. Además, imagínese el tiempo que uno puede tardar en ponerse de acuerdo con todos... Nosotros teníamos claro lo que había que hacer, se contaba con muchas investigaciones, hay cosas que son así, no se puede discutir un dato de la realidad. Si el equipo que formuló la reforma se hubiera puesto a discutir con todos, hoy estaríamos todavía formulando. (Autoridad 3.)

Pero el problema es..., nuestra preocupación era que la inclusión de los grupos beneficiarios en una polémica extensa difería la instrumentación de la reforma. Cuando a mí me dicen que primero hay que hacer una discusión nacional, [eso] conspira contra la instrumentación. (Autoridad 2.)

La reforma se concibió con las investigaciones del profesor Rama; ésta era una base muy sólida. Después se conformó un grupo de trabajo para formularla. Me preguntás a quién incluía y yo te contesto que a gente con mucha capacidad técnica. Si lo que querés es que te conteste que no se incluyó a todo el mundo en este grupo, es así, tenés toda la razón. Ahora, si los hubiéramos incluido a todos, ¿hoy tendríamos reforma? Yo creo que la gente se olvida del tiempo que uno puede perder si se pone a discutir con todo el mundo. (Autoridad 1.)

El proceso de implementación de la reforma educativa

Una de las preguntas centrales que hacen al análisis del proceso de implementación de la Reforma Educativa de 1995 es ¿desde dónde se pensó la implementación de la Reforma?

En este sentido, Ester Mancebo (2002: 9) afirma: “Decididas las políticas por el CODICEN, se buscó seguir una estrategia de implementación “*top-down*”, con las limitaciones derivadas de la aplicación simultánea de una multiplicidad de líneas de acción en aproximadamente 2.000 escuelas primarias, 270 liceos, 110 escuelas técnicas y 29 centros de formación docente. La verticalidad en la aplicación fue directamente proporcional a la centralidad asignada a la política en cuestión.

A partir de lo afirmado por Mancebo, desarrollaré este concepto utilizando las categorías propuestas por Patricia W. Ingraham, James R. Thompson y Ronald P. Sanders (1997: 102) para el análisis de la dimensión del cambio.

Estos autores identifican cinco variables que determinan el tipo de cambio. Según cómo se desempeñe cada una estas variables, la implementación de una política será *top-down* o *bottom-up*.

El cuadro de la página siguiente resume la caracterización de los tipos de cambio (ibídem: 106):

Cuadro 1. Las dimensiones del cambio

Dimensión del cambio	Top-down	Bottom-up
Reconocimiento de la necesidad de un cambio	Arriba	Abajo
Niveles involucrados en el diseño	Arriba	Abajo
Implementación-autonomía local	No	Sí
Influencias para el cambio	Formal	Informal
Comunicación	Una vía	Dos vías

El reconocimiento de la necesidad de cambio

Bajo esta tipología los cambios se caracterizan como *top-down* cuando el reconocimiento y la necesidad emanan de los niveles más altos de la organización; por el contrario, cuando estos ímpetus emanan de los niveles más bajos de la organización, el cambio puede ser definido como *bottom-up*.

En el caso de la reforma educativa uruguaya, parece estar claro que el reconocimiento de la necesidad de un cambio partió mayoritariamente de la autoridades y no de los docentes o estudiantes. Si bien, como se refleja en algunas de las entrevistas, a través de las ATD se había manifestado la necesidad de cambios, estas manifestaciones se referían más a cuestiones particulares de cada uno de los subsistemas que a reformas más globales.

En el conjunto de entrevistas realizadas se ve con claridad que el reconocimiento de la necesidad del cambio partió de las autoridades del CODICEN; surgió entre 1990 y 1995 de los estudios encargados por la ANEP a la CEPAL bajo las presidencias de Juan E. Pivel Devoto y Juan Gabito Zóboli.

Claramente, se concibió y creó la reforma bajo la visión y el liderazgo del profesor Germán Rama, trabajando sobre un proyecto marco programático del gobierno anterior. (Analista simbólico 3)

En la administración anterior, la que presidió el doctor Gabito, le encargan a CEPAL, cuya oficina dirigía Rama, que haga un estudio de todo el sistema. Rama desde la CEPAL estuvo cinco años haciendo estudios, cuentas, relevamientos y produciendo todo un diagnóstico, y de ese diagnóstico sugerencias para enfrentar a los problemas, y luego él asume como director nacional de Educación Pública. Él asume con un estudio del cual es autor, del cual está convencido y del cual puede empezar a poner en marcha sus ideas y sus metas sin pausas. Lo que caracterizó a Rama era que sabía lo que quería, sabía dónde quería ir tenía un conocimiento..., contando con todas las facilidades que le brindaban ese organismo y el CODICEN anterior del doctor Gabito, que lo contrataba para hacer ese diagnóstico. (Pedagogo reformador 1.)

El proceso de concepción y diseño de la reforma educativa tiene que ver con el Consejo Directivo Central, que es el órgano, de acuerdo a las leyes del Uruguay, en su peculiar y original cuadro organizativo, que comparto, como entregándole la dirección de la educación pública y privada habilitada a un organismo autónomo, mejor dicho, a dos organismos autónomos; uno es el Consejo que integré y que integro y otro es la Universidad de la República. Por lo tanto, en el nivel de tomar decisiones de las políticas que se van a desarrollar durante los períodos de actuación —que son cinco años— corresponde al Consejo Directivo Central, órgano que integro... (Autoridad 1.)

Quien concibió la Reforma Educativa no estuvo en relación directa con quienes la iban a aplicar directamente, que son los docentes de este país, sino que fue elaborada en forma totalmente separada, divorciada del cuerpo docente, a nivel de un cuerpo que se podría decir técnico o de tecnocracia y con directivas directamente de organismos internacionales, con concepciones muy similares a las que se aplican en otros países de América Latina. (Parlamentario.)

Niveles involucrados en el diseño

Si se considera que existen por lo menos dos etapas primarias en un cambio organizacional, la inclusión en la agenda y la formulación, un enfoque puramente *bottom-up* presumiría que la participación de los escalones más bajos de la organización se produce en ambas fases; por el contrario, un modelo puramente *top-down* presumiría que esta participación nunca ocurre.

En el caso de la reforma uruguaya, no existió una clara participación de los niveles más bajos de la organización en las fases de inclusión en la agenda y de formulación.

La inclusión en la agenda parece haber sido producto de los estudios de la CEPAL ya mencionados, los que mostraron la necesidad de generar cambios en la educación.

Con respecto a la formulación de la política, si bien existió un grupo de técnicos liderados por el profesor Rama que incluía la participación de algunos docentes, éstos no participaban como representantes de los docentes en general, es decir, no representaban a los “escalones más bajos de la organización”. Si bien se menciona en varias entrevistas que el grupo de formuladores realizó consultas a las ATD, éstas no se perciben como un mecanismo de participación. Más bien, los docentes se sienten excluidos de ese proceso y perciben que sus opiniones no fueron totalmente consideradas. Los entrevistados se refieren a “consultas” más que a “insumos” para la formulación, y critican que no tuvieron un papel más protagónico en esta fase de la política.

[...] básicamente tecnocrático, con escasa participación, en esas etapas al menos, de actores sociales y de cuadros docentes insertos en el sistema regular. La participación fundamental se resolvió a partir de técnicos, con un alto nivel de formación y una pluralidad de historias académicas, incorporados de

varios sistemas de computación, con la exclusión de los que son de los cuadros regulares del sistema, los cuadros habituales dentro del sistema: maestros, directores, inspectores, profesores, Planeamiento Educativo de Primaria. Obviamente que yo tengo una percepción desde Primaria... (Representante gremial.)

Una reforma se hace o negociando con los actores, o confrontado con los actores, o con acuerdo con los actores, o "bypasseando" a los actores. Pero si un país en determinado momento se plantea un cambio educativo y encuentra que la única forma de hacerlo es "bypasseando" a los actores, es un camino que, si logra las fuerzas políticas para hacerlo, lo va a aplicar, y eso fue lo que pasó acá. Yo creo que en muchos casos y en forma innecesaria, aunque podría haber acuerdo negociado y se podría haber llegado a la voluntad de negociar, ¿no? (Pedagogo reformador 1.)

¿Qué actores participaron? Bueno, participó solamente ese cuerpo de técnicos, muy limitado, algunos de carácter nacional, otros de carácter internacional, pero se excluyó totalmente, como decía al principio, a los docentes de este país. (Parlamentario.)

Yo creo que se priorizó el acercamiento al sistema político más que a los otros actores sociales. (Pedagogo reformador 3.)

Influencias utilizadas para lograr el cambio y la autonomía en la implementación

Las técnicas utilizadas por los decisores para implementar un cambio *top-down* tienen que ver con cuestiones como: *normas, tecnología, sustitución y estructura*. Por el contrario, los cambios *bottom-up* tienen que ver con estrategias del tipo *entrenamiento, unidad experimental*.

En los enfoques *top-down*, la decisión ya está tomada; la cuestión es cómo reestructurar la organización para poder llevar a cabo la implementación de estos cambios. En un enfoque *bottom-up*, el cambio se experimenta; la implementación se da a través de mecanismos participativos.

En la reforma educativa uruguaya las decisiones de las líneas de política ya estaban tomadas antes de la implementación.

Asimismo, en las políticas enfocadas desde una perspectiva *bottom-up*, la autonomía en la implementación es total; se presupone que los que conocen cada terreno son quienes saben mejor que nadie cómo debe implementarse un cambio en cada lugar, mientras que en las políticas con un enfoque *top-down* la implementación no se libra a los distintos actores locales; las líneas están definidas por las autoridades y no existe la posibilidad de que la implementación de las políticas se libere a la autonomía local.

Las influencias para el cambio se orientaban más a cuestiones relacionadas con lo estructural que a cuestiones de experimentación; es decir que, utilizando las categorías de Ingraham, Thompson y Sanders (1997), las in-

fluencias para el cambio manejadas por la reforma fueron más de tipo *formal* que *informal*. En este sentido, la reforma tampoco abrió espacios para la autonomía local en lo que refiere a la implementación:

Aquí hay líneas básicas que estuvieron en el proceso de confección, que para mi punto de vista es lo más importante, el que haya línea clara de cómo implementar, más allá de las dificultades operativas que después se pueden dar. Pero esta línea clara es lo que distingue precisamente el proceso... (Autoridad 1.)

La ANEP se refiere a este punto de la siguiente manera:

Las líneas de reestructura institucional que se vienen implementando, apuntan a conformar nuevas pautas de funcionamiento institucional; este ha sido, y así debe ser entendido, uno de los principales ejes de la Reforma, condición necesaria para el desarrollo de los nuevos roles y las funciones educativas y sociales que la administración se ha propuesto. (ANEP, 2000: 309.)

Aunque algunos de los entrevistados menciona que se abrieron espacios para discutir cómo implementar ciertas líneas ya trazadas, se percibe que lo que se discutía no cambiaría una decisión ya tomada, incluso en la mayoría de los casos hay una sensación de resignación al cambio

Las decisiones de lo que se iba a implementar ya estaban tomadas, esto no está en discusión. Sí se ponen a discusión y se abren algunos espacios de participación y consulta respecto al contenido o al modo de llevarlas adelante. (Analista simbólico 3.)

Entonces me parece que la instancia de implementación funcionó, pero funcionó con los mismos problemas que la fase de formulación, pues ¿funcionó con quién? Con cuatro o cinco que fueron los que se llamaron para implementarla. Lo implementaron los que estaban convencidos, involucrados; los otros se estaban enterando que el sistema cambiaba y, o te ponías al día, o quedabas afuera de algo que ya estaba en marcha. No había demasiada vuelta atrás ...” (Pedagogo reformador 3.)

La implementación cae en algunas desprolijidades y conmueve algo histórico en el sistema educativo uruguayo [...] Somos un claustro exclusivo y excluyente a veces los maestros. Entonces la incorporación de criterios de evaluación externos, la definición de políticas por afuera del organismo, la selección de escuela por afuera del acuerdo de inspectores, la definición de bases de concurso con injerencia de técnicos extra-Primaria... Hubo muchos elementos coligados —yo creo que muchos innecesarios, además— que conmocionaron en la etapa de implementación de la política. No se nos puede dar una orden sin lugar a respuesta. Después hubo algunas negociaciones más particulares, sobre temas complejos, como los de las ocupaciones estudiantiles, como la reorganización de escuelas, como la rendición de cuentas 98. Existió cierto nivel de incidencia, de discusión, pero ya no con la relevancia de las definiciones de lineamientos, que se hizo determinante. (Representante gremial.)

Yo creo que uno de los errores más fuertes de la reforma fue el de haber implementado sin convencer, sin probar. La gente se enteraba de cosas que de ahora en más eran así, chau, no te quedaba otra, más allá de si te parece bien o mal. Si se hubiera negociado, o propuesto esto como una prueba, capacitamos algunos docentes que estén interesados, pero no la cosa era “ahora es así”, por eso se reclama participación. La cosa era veloz y sin demasiado lugar para reaccionar. (Pedagogo reformador 1.)

Rama creo que ha pretendido hacer creer que hay todo un trabajo de participación. Creo que sí ha habido participación de un grupo muy importante de técnicos, pero participación en la implementación por parte de los actores primarios no, no hubo. (Educación privada.)

La naturaleza de la comunicación

Ingraham, Thompson y Sanders diferencian dos tipos de organizaciones: las *orgánicas* y las *mecánicas*. Las estructuras orgánicas facilitan la innovación, mientras que las mecánicas impiden el desarrollo de un cambio o innovación. Las organizaciones de tipo orgánico se distinguen por una comunicación horizontal más que una vertical, existe comunicación entre los individuos de todos los rangos, y la estructura se asemeja a una de tipo consultivo más que directivo.

Estos autores llegan a la conclusión de que los enfoques de tipo *bottom-up* implican dos vías de comunicación entre la directiva y los individuos de los niveles más bajos de la organización, mientras que en los enfoques *top-down* la comunicación emana de los niveles más altos de la organización (Ingraham, Thompson y Sanders, 1997: 102).

Tal vez ésta sea la categoría más difícil de analizar en el caso de la reforma educativa uruguaya, dado que parece haber ciertas particularidades en lo que refiere a la comunicación.

Si bien existió cierto *diálogo* entre las autoridades del CODICEN y las ATD en la fase de formulación de la política,¹ en el caso de la implementación esta comunicación se deterioró y parece asemejarse más a lo que los autores denominan *comunicación de una vía*.

Los actores dialogaron a través de los medios de comunicación: una especie de cruce de acusaciones entre las autoridades, los gremios docentes y los estudiantes. La discusión se mediatizó y se asemejó más a un diálogo de sordos que a una comunicación de ida y vuelta. A su vez, la comunicación fue más de tipo vertical que horizontal, y así algunos de los entrevistados para este trabajo alegan que sufrieron del mal de la desinformación:

¹ Cabría discutir si las ATD representan a “los niveles más bajos de la organización”.

Nosotros, con las encuestas que mandamos hacer, llegamos a tener una adhesión de algo más del 50%, pero siempre el escandalete de los gremios creaba declaraciones de oposición sin saber a qué se oponían. Ahí había una tesis de Rama —que yo no compartía, pero nosotros actuamos mucho por consenso— [que decía] que lo que tienen los gremios es la lucha por el salario, pero que los gremios no tienen por qué intervenir en la parte de orientación de la reforma de la enseñanza, que para eso están las Asambleas Técnico-Docentes. No es tan así, no es tan así. Entonces ellos reclamaban mesas de diálogo, permanentemente ser recibidos... (Autoridad 2.)

El estilo de Rama es muy personal, muy fuerte en lo personal y en cierta medida a eso le imprime un ritmo de comunicación autoritario, vertical... Generó un clima de oscurantismo, de no reflexión muy grande. Tenés que partir de la base de que el cuerpo docente tiene que estar siempre discutiendo, criticando, perfeccionando, estudiando y viendo. (Pedagogo reformador 1.)

También hubo problemas de comunicación por el estilo de Rama de referirse a otros factores, que por un lado de algún modo ponían el tema de la educación en primer plano y que por otro lado generaba por distintos lugares resistencia, asperezas, que por ahí hay cosas que se podían haber comunicado de otro modo más elaborado, con una política de comunicación mejor. Realmente no hubo demasiada comunicación durante la implementación. (Analista simbólico 3.)

Creo que no había —y eso se demostró en polémicas, en pintadas, en montones de cosas— una opinión y un conocimiento serio de por qué había que decirle que no a la reforma. Escuchabas a los alumnos de los liceos, escuchabas a los gremialistas y muchos no sabían qué informar al respecto, pero creo que le permitió ser la bandera tras la cual especificar una rabia y un rechazo a la reforma... (Pedagogo reformador 2.)

Gran parte de los problemas que se plantearon fueron por falta de información. No hubo mensajes claros. (Analista simbólico 2.)

Cuando yo nombraba los actores, también son los medios de comunicación. Nos enterábamos de las reformas educativas por los medios de comunicación más que por las vías internas del sistema. Quien hacía la reforma decía: "Miren, están en contra de la reforma porque no quieren que les demos leche a los niños que van a la escuela". Y los otros decían: "En lugar de implantar cambios reales en la educación, ¿qué quieren?: ¿sólo darles leche a los niños que van a la escuela?". Pero ninguno de los dos logró una comunicación. Pero yo creo que no fue no intencional, creo que fue intencional la descomunicación, porque había como una intención permanente de que no fuera real... Claro, no fue un diálogo verdadero ni había intención de que se habilitara ese diálogo verdadero. Yo creo que una cosa muy importante que actuó como obstáculo fue la falsa información del cuerpo docente. La dificultad para la circulación de la información, los canales de información que se utilizaron, los medios de comunicación, que además de ser inapropiados para contestar a las preguntas que tenían los propios educadores generaban un gran malestar en el docente [al] enterarse de los cambios que tenía que aplicar, en lugar de por los mecanismos internos del sistema, por los medios de comunicación. (Pedagogo reformador 3.)

Por tanto, se podría afirmar que la implementación de la reforma educativa uruguaya fue pensada desde un enfoque *top-down*, lo que implica una visión simplificada acerca de la base de la estructura piramidal., es decir, el desconocimiento de la complejidad que se presenta en la ejecución de una política. No se tomó en cuenta que las políticas públicas están condicionadas por los escalones de ejecución, cuyas particularidades de acción modifican los cursos de acción establecidos racionalmente por la cúspide. La base es una estructura activa que puede escapar al control de la cúspide.

Cuándo y cómo se produce la negociación

Siguiendo a Lindblom (1999: 215-257), la negociación es un método universal para la toma de decisiones; por tanto, lo es para la coordinación social. Los decisores de políticas públicas deberían ver el potencial de la negociación como facilitadora de procesos más que como un obstáculo que entorpece la buena marcha de las políticas. Si asumimos que la formulación y la implementación de las políticas públicas no se limitan a una linealidad establecida por un grupo de decisores, sino que en el camino se tiñen de *acuerdos*, *consensos* y *pleitos*, el análisis de los procesos de negociación se torna central.

Con el fin de desentrañar los procesos de negociación en la reforma educativa uruguaya del período 1995-2000, me centraré en lo que Carlos Luján denomina *ejes articuladores de los procesos de negociación* (Luján, 1998: 114):

En cada negociación la definición sobre quiénes negocian y en qué niveles negocian está íntimamente vinculada a los mapas cognitivos de los principales negociadores. Esta definición es parte de los ámbitos de negociaciones pertinentes y dicha construcción no es neutra a la hora de determinar los resultados del proceso mismo. De lo anterior se deriva que en cada negociación hay una construcción de la arena de negociación. Ni los actores principales pueden imponer sus clivajes de interpretación de la realidad ni la realidad aparece como exterior a los actores en los procesos de negociación [...]

Siguiendo a Luján, podríamos decir que la definición de los actores que participan en la negociación está en cierto grado determinada por las categorías de análisis utilizadas por aquellos actores que demarcan cuál será la arena de negociación. En el caso de la reforma educativa uruguaya la arena de negociación, en una primera etapa, se estableció entre quienes tendrían la responsabilidad de conducir las innovaciones y el sistema político; en una segunda etapa, más conflictiva, las autoridades del CODICEN mantuvieron algunas instancias, muy parciales, de negociación con representantes de gremiales de docentes y estudiantes; éstas se desarrollaron cuando aparecieron medidas gremiales que dificultaban la implementación.

Todos los entrevistados para este trabajo coinciden en identificar como actores primarios en las negociaciones a las autoridades a cargo de la reforma y al sistema político; asimismo, en casi todos los casos (salvo una de las autoridades) se asume que no existió negociación con los docentes y estudiantes acerca de las líneas a implementar.

Negociaron con el sistema político, creyeron que la negociación dentro del sistema estaba saldada desde el inicio por figuras muy vinculadas a la izquierda y al sindicalismo docente, que con eso, digamos, estaba todo solucionado. Imaginate: Vilaró, preso, torturado, presidente de ADES; Tornaría sindicalista, la izquierda en el poder; imaginate, Williman, también vinculado a la izquierda y preso por la dictadura, y Rama inclusive era un docente más de la izquierda por su pasado, defensor de las políticas sociales, CEPAL... Es decir, había una cierta mística para todo; por ello quedaron obviadas las negociaciones relevantes... (Pedagogo reformador 2.)

Yo creo que mi versión es muy simplista: Rama tuvo el apoyo incondicional de Sanguinetti y Sanguinetti el apoyo incondicional de Rama y en definitiva lograron, con un CODICEN en el cual tenía mayoría garantizada y tenía el respaldo del presidente de la República frente a los ataques de cualquier sector, fuera social o político... Por eso negociamos poco; no olvidar que el signo predominante era no negociación. (Pedagogo reformador 1.)

Sin lugar a dudas la negociación fundamental fue la de Rama-Sanguinetti, ésta fue la determinante; pero pensando que la pregunta es más amplia, creo que hubo un proceso de concertación en el período diciembre, enero, febrero, marzo, en el período antes de asumir el CODICEN, con representantes de primer nivel de todos los grupos políticos, que ató, por arriba, los lineamientos de la reforma, y con los sectores sindicales existió algún nivel de consulta con la FUM en febrero... *Consulta* no es la palabra; por lo menos de información de lineamientos en el mes de febrero y algunas reuniones importantes en lo que hizo al trance presupuestal del año 95... (Representante gremial.)

En realidad, yo no creo que haya habido negociaciones; lo que hubo fue simplemente una imposición de algo que fue elaborado a nivel de un grupo muy reducido y negociado con la colación de gobierno, por lo cual, de alguna manera, se le quitó el apoyo o aquellos apoyos que tendría que tener todo cambio profundo. (Parlamentario.)

La negociación fundamental fue el presupuesto en el Parlamento. (Autoridad 2.)

Otra de las categorías propuestas por Luján para el análisis de las negociaciones tiene que ver con la composición de los actores que negocian:

[...] es de vital importancia identificar cómo son las formas colectivas de negociación de los distintos actores, ya que éstas pueden llevar a la conformación de un actor racional unificado —sea a partir del predominio del líder del equipo negociador, sea a partir de mecanismos decisorios fuertemente coordi-

nados— o a la aparición de otras formas de decisión colectiva como las burocrático-organizacionales y las basadas en los juegos políticos o gubernamentales [...]. (Ibídem: 117.)

En el proceso de negociaciones de la reforma educativa uruguaya, la composición de los actores que negocian resulta sumamente trascendente. Si bien, como se ha mencionado, los entrevistados no visualizan espacios de negociación entre docentes, estudiantes y autoridades, estos espacios existieron en alguna medida durante los conflictos suscitados en la implementación de la reforma. Esta mínima apertura del CODICEN a la negociación se dificultó, y prácticamente se cerró, por la composición de los gremios docentes y estudiantiles. La fragmentación de los gremios y su escasa representatividad actuaron como un obstáculo permanente a cualquier tipo de negociación.

La contradicción entre los propios gremios, la discrepancias y el incumplimiento de algunas medidas acordadas con las autoridades del CODICEN llevaron a que estas últimas desestimaran la capacidad negociadora de los representantes gremiales.

Los sindicatos se redujeron o se concentraron en el tema de “Paren la reforma”, “Reforma inconsulta”, “antipopular”, etc., y no salieron de ese planteamiento. Entonces le permitieron al gobierno no sólo salir adelante con su presupuesto y medio presupuesto en el 95, sino con todas las rendiciones de cuentas de un solo artículo sin nada que importara a lo sindical y con el consiguiente deterioro del salario real. (Pedagogo reformador 1.)

[La desarticulación interna de los gremios] le facilitó las cosas al gobierno; lo que [las] dificultó fue la resistencia ciega de algunos representantes gremiales, porque tal vez con gremios más fuertemente estructurados se hubiera podido negociar. (Educación privada.)

Probablemente [la desarticulación interna de los gremios] haya trabado las negociaciones. Hubo como una especie de desmovilización ante la avanzada, la impronta de la reforma. (Analista simbólico 1.)

Los gremios viven un proceso de deterioro, a mi criterio, desde adentro y hoy desde afuera; este deterioro tuvo que ver con la profesionalización o la falta de profesionalización. Es un gremio de elite, pero desde hace 15 años, por lo menos, un gremio absolutamente débil, no representativo y últimamente, por alguna de las medidas, menos representativo todavía de sus propios afiliados, cuando pierden la afiliación de sus afiliados y son absolutamente minoritarios con respecto al universo de Secundaria. (Autoridad 1.)

La desarticulación se padeció fuertemente en la Coordinadora de los Sindicatos de la Enseñanza. La Coordinadora efectivamente tuvo un funcionamiento muy débil. Sin lugar a dudas, las visiones con respecto a la reforma no eran iguales, y la actitud respecto al CODICEN tampoco fueron iguales. Esto generó

mayores diferencias. La actitud hacia la interna de cada uno de los sindicatos también fue distinta: en la FUM no se ha desgremializado a nadie...; no fue [ésta] la conducta de FENAPES en casos muy sonados, tampoco la de AFUTU con la desgremialización de Pasturini. Entonces también esas prácticas generan diferencias, conductas diferentes en la interna sindical y logros en la negociación con el CODICEN fuertemente diferenciados. (Representante gremial.)

Me consta que los gremios docentes estaban divididos —Secundaria tiene dos filiales—, pero nosotros hacíamos reuniones con todos ellos. Esto trae a colación lo que te conté hoy: se toma un liceo, a las dos horas de estar reunidos con todos los delegados de instituciones. Es una cosa insólita, una experiencia muy negativa por cierto. Evidentemente de esa forma no se podía negociar. La consigna era “parar la reforma” y nosotros salíamos diciendo “la reforma no se para”. (Autoridad 2.)

Luján identifica *la matriz de pagos del juego* como uno de los ejes a tener en cuenta en el análisis de la negociación:

Una primera división se establece entre los juegos de suma cero y los juegos de suma variable. En el primer tipo de interacción estratégica, los pagos que recibe un participante son iguales a los que pierde el otro participante, con lo cual las ganancias de un jugador son siempre las pérdidas del otro. En el segundo, todos los participantes pueden ganar o perder, o unos ganar o perder más de lo que pierden o ganan los otros. Mientras en las interacciones del primer tipo sólo existe competencia o conflicto, en la segunda está presente la tensión entre la cooperación y el conflicto. Se debe, pues, catalogar a todo proceso de negociación en uno de los dos tipos de estructuras, y actuar en consecuencia [...]. (Ibidem: 119.)

Si bien esta investigación no cuenta con un diagnóstico acabado de qué tipo de negociación se produjo en la reforma educativa uruguaya, puede percibirse a través de las entrevistas, y siempre tomando como actores al CODICEN y los gremios estudiantiles y docentes, que estos actores visualizan a la negociación como un juego de suma cero. Es decir, cada uno de los actores percibe que cualquier concesión será una ganancia para el rival y una pérdida para él.

Así, por ejemplo, las autoridades del CODICEN entrevistadas perciben que conceder espacios de participación a los gremios es “una pérdida de tiempo”, y los docentes (con excepción de primaria) y estudiantes consideran que las autoridades ganaron, que las medidas gremiales no provocaron una marcha atrás de la reforma ni tampoco abrieron espacios a la discusión. Las autoridades se sienten en alguna medida triunfantes y los docentes derrotados.

Ellos decían “Paren la reforma” y nosotros “La reforma no se para”; ese era el mayor de los conflictos. (Autoridad 2.)

Creo que muchos de los reclamos de los gremios eran injustificados; por algo la reforma sigue en marcha. Enfrentamos una serie de medidas gremiales, pero no lograron que la reforma se frenara. En ningún momento hubo ni a nivel de Poder Ejecutivo, que había hecho la propuesta, ni a nivel del Senado de la República, donde hubo cuatro partidos que nos votaron, por lo menos a la mayoría de los miembros del CODICEN, ningún intento de convocatoria para cambiarnos. (Autoridad 1.)

Bueno, si dice más o menos lo mismo, habrá que pulirlo un poquitito más, pero no hagamos tanto a la perfección de lo que yo quiero que diga; tiene que decirlo el documento, porque si no pasaríamos en aquellas discusiones bizantinas, donde hoy, los tiempos modernos y la cotidianidad del cambio lo están impidiendo. (Autoridad 3.)

La gente te dice todavía con vergüenza que agarró “horas de reforma”. Se transformó en algo vergonzante, algo humillante, por todo lo de la discusión, por todo lo que significó la gestión de Rama, por un montón de cosas es algo humillante. La gente que “agarra reforma” es porque no tiene más remedio, porque fue una batalla perdida y no hay vuelta atrás. (Pedagogo reformador 2.)

Lo que yo siento es que los docentes perdimos la batalla. Ahora no hay opciones. Ganó la reforma así como la plantearon desde un principio. (Profesor 1.)

Aunque no esté totalmente en contra de la reforma, porque tiene cosas a favor y otras en contra, pero siento que los docentes nos equivocamos en las medidas que tomamos y el CODICEN pudo más. Si las cosas se hubieran manejado distinto, hubiéramos tenido mayor margen de negociar las cosas en las que realmente no estábamos de acuerdo, como las áreas, le eliminación de literatura... (Profesora 2.)

Como otro de los ejes a tomar en cuenta para el análisis de los proceso de negociación, Carlos Luján señala “la distribución de los recursos de poder: equitativa o desigual” (ibídem: 114).

Debe precisarse que la dificultad no sólo radica en cómo un actor realiza la valoración de su poder global en términos de sus distintas dimensiones y construye una ponderación para sus recursos propios, sino también en cómo valora el poder de los restantes participantes del proceso de negociación, teniendo en cuenta la dificultad que presenta la separación entre recursos de poder tangibles e intangibles [...].

En este caso, la distribución del poder no parece desigual únicamente por los recursos objetivos con que cuenta cada actor, sino por la percepción que tienen las autoridades entrevistadas de los docentes y profesores, y a la inversa. Para ambos grupos, el CODICEN cuenta con mayores recursos de poder que los docentes y estudiantes. No sólo por el apoyo incondicional del sistema político, y más específicamente el apoyo de Sanguinetti a Rama, sino porque las autoridades tienen el poder de paralizar a los docentes a través de

medidas económicas, como los descuentos, las suspensiones, etc. Las autoridades desestiman el poder de negociación de los gremios sobre la base de que “ya no representan”, “son sólo unos pocos”. Por otra parte, existía un gran número de docentes que no se sentían representados ni por los reformadores ni por los gremios; éstos no tenían ningún recurso de poder ni fueron reconocidos como actores relevantes en las negociaciones.

En algunos casos parece existir en las autoridades una sensación de haber concedido demasiado: la legitimidad que les ha otorgado el sistema político no los obliga a abrir espacios de discusión con los gremios (no así con las ATD).

Por lo tanto, me parece que si los gremios consideran que ellos tienen que formar parte del gobierno de la educación, deberían transitar para poder lograr una legislación adecuada que implique la participación gremial en la toma de decisiones de gobierno del sistema educativo. Por ahora no es así. (Autoridad 1.)

Nosotros tenemos la legitimidad constitucional para decidir, podemos consultar a las ATD o a nuestros grupos de apoyo, pero no estamos obligados a escuchar a los gremios. (Autoridad 2.)

¿Qué facilitó que ellos continuaran implementando? Por un lado, la plata que tenían; por otro, el apoyo del sistema político. Nosotros tenemos un margen de acción, pero hasta cierto punto. Tenemos que vivir, que comer, ¿no? (Pedagogo reformador 2.)

Mirá, también creo que los docentes, y me incluyo, no podemos darnos el lujo de que nos descuenten. Encima que ganamos salarios muy bajos, no podemos hacer paro si nos descuentan. Y en cuanto al movimiento del IPA, nosotros podíamos ocupar, pero ellos tenían el poder de venir y sacarnos con la policía. (Profesora 1.)

De algún modo el reclamo de poder sentirse involucrados... Pero así como te digo que quizás ése fue uno de los principales reclamos, también te digo que uno de los principales responsables de cerrar las puertas también fueron los gremios. Yo creo que las responsabilidades son compartidas por ambas partes, pero también creo que fueron responsables porque en mucho sus acciones y sus discursos no contribuían a abrir puertas sino más bien a cerrarlas. (Pedagogo reformador 1.)

Se podría afirmar, en consecuencia, que las negociaciones más relevantes en la puesta en marcha de la reforma educativa se produjeron en el ámbito del sistema político y de las autoridades que condujeron la reforma. La participación de otros actores involucrados, como los gremios docentes y estudiantiles, se produjo en la fase de implementación, producto de las distintas medidas adoptadas por los gremios en rechazo a la reforma. El tipo de negociación en esta segunda etapa puede ser definido como de suma cero, en la

medida en que cada uno de los actores percibe que una ganancia del “rival” es una pérdida para sí mismo, y a la inversa. El CODICEN manejó durante las negociaciones mayores recursos de poder que las gremiales de docentes y estudiantes.

La implementación: pico de conflicto político

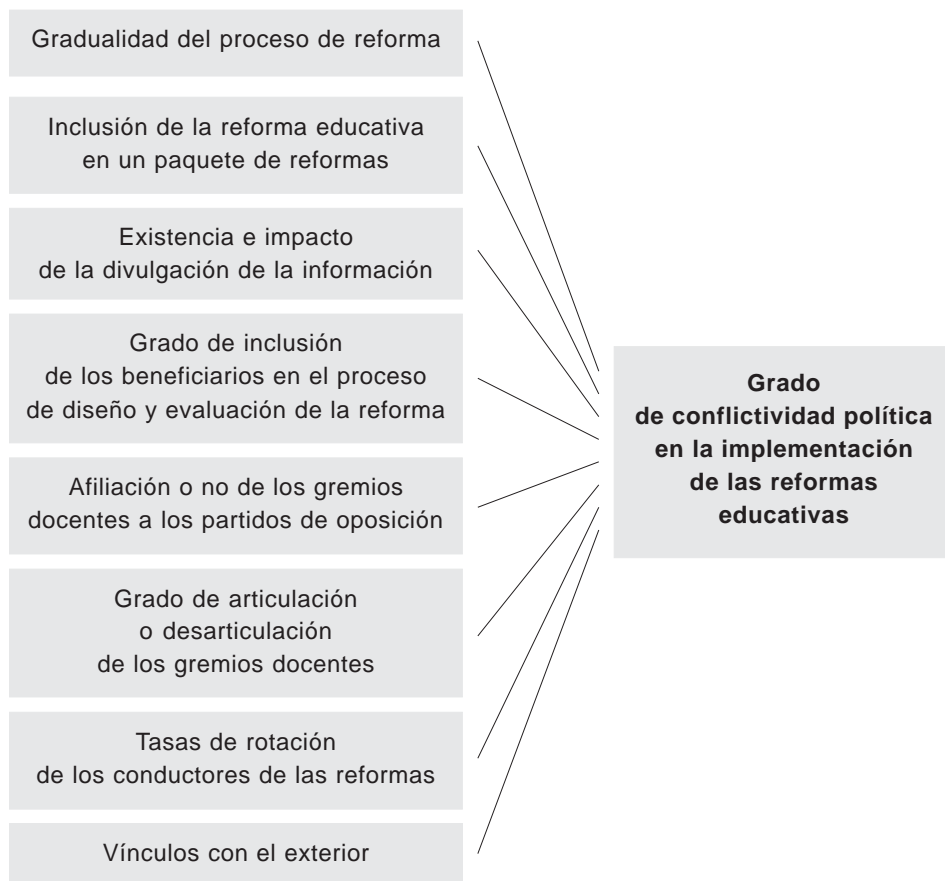
Como se ha mencionado, la reforma educativa uruguaya fue implementada desde una perspectiva *top-down*. Esto implica que se subestimó el proceso de ejecución porque de alguna manera se asumió que las decisiones que importaban ya habían sido tomadas por las autoridades o técnicos calificados, y lo único que restaba era ejecutar estas líneas de acción ya definidas en la cúspide. Sin embargo, la realidad demostró que la fase de implementación fue tanto o más importante que la concepción “técnica” de la reforma.

En este sentido, Javier Corrales (1997: 24) plantea una serie de cuestiones políticas que las reformas de la educación deben superar para ser implementadas exitosamente. Sostiene que los conflictos políticos en la implementación de las reformas educativas son muy frecuentes, “no son triviales, pero tampoco imposibles de superar”. Asimismo, desarrolla un sistema de hipótesis que determinará, de alguna forma, el grado de conflictividad política durante la fase de implementación de las reformas.

El esquema se conforma de la siguiente manera:²

² A continuación se detallan cuatro hipótesis planteadas por Javier Corrales que no fueron incluidas en el presente trabajo por no considerarlas relevantes para el análisis:

- *“Las reformas orientadas a la calidad suelen ser más conflictivas que las orientadas al acceso: El hecho de incorporar elementos de acceso, los que generalmente son más fáciles de implementar desde el punto de vista político, ayuda a disipar los problemas de las reformas de calidad.*
- *“Los consejos asesores independientes pro reforma refuerzan la oferta de reformas” (p. 16)- La existencia de consejos asesores da continuidad a las reformas y facilita la implementación de las políticas en la medida en que estos Consejos se pueden tornar en catalizadores de las demandas, y en un vínculo entre las autoridades y la sociedad civil.*
- *“En los casos de descentralización, el otorgamiento de mayor autonomía financiera a las entidades locales aumenta la demanda local en favor de las reformas” (p. 20)- Según el autor, para generar mayor demanda local y una verdadera descentralización es necesario otorgar poder de decisión económico, de otro modo las entidades locales verán la descentralización más como una carga que como una oportunidad.*
- *“Las alianzas estratégicas entre los grupos que asumen los costos y otros actores de la sociedad obstaculizan la implementación de las reformas” (p. 23). Si los grupos “afectados”, o sea aquellos que ven de una manera u otra modificadas sus normas de acción, en el caso de la reforma educativa uruguaya podríamos referirnos básicamente a los docentes y estudiantes, se alían con otros actores de la sociedad, es más probable que la oposición a la reforma aumente y por tanto se dificulte la implementación.*



La propuesta es analizar esta serie de dificultades para el caso de la reforma educativa uruguaya, y determinar en alguna medida el grado de conflictividad suscitado en la fase de implementación.

Un enfoque gradual en lugar de uno más global aumenta las posibilidades de aceptación de las reformas

Las reformas educativas que siguen un enfoque más gradual y progresivo tienden a enfrentar menos dificultades políticas que aquellas más globales o radicales. Para Corrales, un enfoque gradual evita el exceso de notoriedad de la reforma y el número de personas que deben asumir los costos es mínimo. A la inversa, una reforma radical enfrenta más dificultades, ya que genera exceso de notoriedad y un mayor número de personas que asumen los costos.

En este sentido, la reforma uruguaya debería identificarse como radical, no sólo por la gran cantidad de líneas de acción que se implementaron sino también por su envergadura y la velocidad en que se introdujeron al sistema las innovaciones. Como afirma Mancebo (2002: 4):

La reforma educativa uruguaya se caracterizó por la ejecución de múltiples líneas de acción en forma simultánea en todos los niveles educativos bajo la competencia de ANEP. Esto le dio a la reforma un carácter muy abarcativo [...]

El carácter de radical de la reforma educativa uruguaya fue mencionado en las entrevistas realizadas. Las autoridades suelen asociar el carácter radical de la reforma con el éxito y lo juzgan positivamente; los pedagogos reformadores, así como los analistas simbólicos, lo asocian como uno de los posibles focos de conflicto por el desconcierto que causó en el sistema, mientras que los representantes gremiales y los docentes tienen una opinión negativa al respecto, por cuanto asocian la velocidad de los cambios con la falta de reflexión pedagógica.

Según la información recabada para este trabajo, el carácter de radical de esta reforma generó desconcierto en los docentes y estudiantes y, acto seguido, el rechazo. La sensación de inmediatez de los cambios, así como la falta de información, provocaron el rechazo en los dos primeros años de implementación, y la resignación en los años siguientes.

Esta hipótesis planteada por Corrales parece estar muy vinculada a las tensiones derivadas de la conexión con diferentes contextos de referencia, así como a las tensiones entre los tiempos políticos, profesionales y burocráticos planteadas por Braslavsky y Cosse (1996: 115) en capítulos anteriores. La notoria ansiedad de las autoridades por implementar la reforma en los tiempos establecidos provocó una fuerte sacudida del sistema, generando sensaciones de desesperación, desconcierto, desinformación, temor, y rechazo.

O sea que, en el marco de trabajo que Rama —con su propuesta, con su plan, con sus metas con su ritmo de hacer, hacer, hacer— pone en marcha, yo diría [que] no existía acumulada una reflexión pedagógica con propuestas para ensamblar. Hay islotes, Fulano, Zutano, pero no al mismo nivel... Pero se adoptó un camino, un camino digamos de generar un terremoto en el sistema, de sacudirlo. (Pedagogo reformador 1.)

Al principio no hubo mucha participación de los beneficiarios. La puesta en marcha en muy corto plazo de una innovación generó muchos rechazos, pero también son fortalezas que demuestran que, cuando se quiere, se puede. (Analista simbólico 2.)

Las dificultades en el consenso en torno a la reforma radican, más que nada quizás, en una incapacidad de captar en un primer momento lo que es la cultura docente, o quizás, conociendo lo que es la cultura docente tratar de introducir

una dinámica de cambio más rápido que [lo que] la propia cultura docente estaba dispuesta a cambiar. (Analista simbólico 1.)

Si ha habido un reclamo, éste no es otra cosa que el de defensa del lugar de trabajo. Imaginate el temor que tenían los docentes: se enteraban de las áreas, de que se suprimían materias... La inmensidad y la velocidad de la reforma género desconfianza y miedo. (Educación privada.)

La inclusión de las reformas educativas dentro de un mismo paquete con otros tipos de reformas (del Estado o de la economía) puede aumentar las probabilidades de éxito en la implementación de las reformas

Para Corrales (1997: 13):

Las reformas educativas pueden tener una mayor probabilidad de implementación si no se producen en forma aislada, sino más bien como parte de un paquete de reformas [...] una vez que el país se encuentra volcado a reformar sus instituciones, es más fácil que la opinión pública acepte la necesidad de nuevas reformas en otros sectores [...]

La reforma educativa uruguaya no se produjo en forma aislada; más bien formó parte de una serie de reformas impulsadas durante el segundo período presidencial de Sanguinetti. En palabras de Mancebo (2002: 17):

En el período 1995-2000 el país procesó, junto a la reforma educativa, otras reformas estructurales: una reforma de la seguridad social, una reforma del Estado, la apertura de su economía al mundo, la flexibilización del mercado laboral. La reforma educativa no fue entonces una reforma aislada de la segunda Administración Sanguinetti sino que integra lo que se ha llamado "la segunda transición", una transformación histórica en la matriz política, económica y social vivida por muchos países latinoamericanos luego de la salida del régimen autoritario (primera transición).

Al respecto, Corrales (1997: 13) formula una advertencia a esta hipótesis:

El incluir las reformas educativas en un mismo paquete con las reformas económicas puede empañar innecesariamente la imagen de las reformas educativas.

Este aspecto estuvo presente en algunas de las manifestaciones de los núcleos gremiales más radicales, los que en ocasiones se referían a la reforma como *neoliberal*; sin embargo, estos argumentos no penetraron en el discurso general de los gremios, que se manejaron con otro tipo de razones.

Las estrategias de divulgación de la información aumentan la demanda de la reforma

Siguiendo a Corrales, si los grupos encargados de las reformas se adelantan y arman campañas de información, tendrán la posibilidad de generar el apoyo de la ciudadanía. A su vez, si estas campañas se sustentan en investigaciones científicas, pueden resultar muy efectivas en la generación de demandas.

Como se ha mencionado, los informes realizados por la CEPAL entre 1989 y 1994 generaron rápidamente repercusión en la opinión pública, por cuanto denotaban dificultades del sistema educativo en lo que refiere a la equidad de acceso a la enseñanza y a la calidad de ésta. Incluso fueron asumidos por algunos de los programas partidarios en la campaña electoral de 1994.

Como señala la ANEP en su publicación *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay, 1995-1999* (ANEP, 2000: 43):

El proceso de Reforma de la Educación es el resultado de un amplio consenso político-partidario [...] Todos los partidos políticos definieron como uno de los puntos centrales de sus agendas electorales en la campaña electoral de 1994, la necesidad de desarrollar acciones de transformación en materia educativa [...] el respaldo ampliamente mayoritario otorgado por el Parlamento Nacional a la integración del CODICEN [...] constituye un claro testimonio de la legitimidad sobre la cual descansa el proceso de reforma.

A través de una “campaña” de difusión de la situación de la educación y de la necesidad de generar cambios, las autoridades lograron generar demanda de la sociedad sobre la necesidad de una reforma. De este modo, en palabras de Mancebo (2002: 11):

En la fase de “luna de miel” Uruguay contó, desde un punto de vista técnico, con dos elementos fundamentales para la formulación de políticas: un diagnóstico relativamente preciso sobre la situación de la educación nacional y una visión sistémica respecto al rumbo de la transformación. La importancia de estos elementos estaba clara para la sociedad uruguaya y ello contribuyó a gestar un alto consenso al respecto [...]

Podríamos concluir, entonces, en que las estrategias de divulgación de información generaron demanda en un principio. Luego, durante los conflictos, las estrategias de difusión de información de la reforma no parecen haber contribuido demasiado a la generación de esta demanda. Más bien lo que predominó fue una discusión mediatizada entre las autoridades, los docentes y los estudiantes que más que demanda generó mucho desconcierto.

La inclusión de los posibles beneficiarios en el diseño y evaluación de las reformas aumenta las posibilidades de éxito en la implementación

Como menciona Corrales, la inclusión de los posibles beneficiarios, particularmente en los procesos de diseño, facilita la implementación de las políticas, dado que permite que los potenciales opositores manifiesten sus objeciones y que los reformistas les ofrezcan las respuestas adecuadas:

Las políticas de inclusión le[s] otorgan a los reformistas la oportunidad de responder a quienes tienen reservas y, lo que es más importante, ganarse a los opositores. (Corrales, 1997.)

En esta investigación se asume esta hipótesis de la siguiente manera: *La no inclusión de los beneficiarios en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas dificulta su implementación.* Asimismo, a través de las entrevistas se buscó conocer si esta hipótesis se aplicaba al caso de la reforma educativa uruguaya; es decir, se trataba de averiguar si este factor fue uno de los causantes de los conflictos que se suscitaron durante la fase de implementación de esta política.

Se preguntó a los entrevistados: *Corrales dice que la no inclusión de los grupos beneficiarios en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas dificulta su implementación. ¿Es esto válido para el caso uruguayo?*

El tema de la participación es sustantivo, pero hay que cuidar ciertas formas, porque, si no, se torna demagógico. Ahora, volviendo a la conflictividad, yo no soy partidario de no escuchar a quienes son disidentes de mis opiniones; tampoco digo que uno puede tener la liviandad de decir que cada argumento lo acojo, eso es demagogia. [...] Y en un cuerpo técnico que por otra parte después va a tener la responsabilidad de llevar las políticas al aula, mucho porcentaje del éxito está en que ellos adhieran a esas políticas. (Autoridad 3.)

Lo que dice Corrales es cierto, pero nuestra preocupación era que la inclusión de los beneficiarios en una discusión extensa va contra los tiempos de la instrumentación. (Autoridad 2.)

No estoy de acuerdo, porque para mi gusto los beneficiarios de la educación inicial son los niños y sus padres, no veo participar a los chiquilines... (Autoridad 1.)

Lo que dice Corrales es así. En el diseño participaron técnicos y hubo un proceso de negociación previo a la administración, luego el proceso fue parcial. Pero la hipótesis es correcta. (Analista simbólico 1.)

No cabe duda: la educación pública estuvo siempre muy marcada por la participación de la sociedad civil y acá se produce un quiebre... (Pedagogo reformador 3.)

Estamos totalmente de acuerdo: la no inclusión fue un factor determinante. (Pedagogo reformador 2.)

Sí, estoy de acuerdo parcialmente con la afirmación. Facilita mucho las cosas, pero el caso uruguayo es atípico. Te pongo el ejemplo de los CERP: al principio no había participación de los beneficiarios, porque la puesta en marcha de la innovación fue en muy corto plazo. Esta puesta en marcha se pudo hacer tan rápido porque no hubo proceso de consulta, estuvo restringida al mínimo. Ésta es una gran fortaleza. (Analista simbólico 2.)

Estoy de acuerdo: vincular, y consultar a la gente mejora los niveles de aceptación. Yo creo que el *cómo*, y no tanto el *qué* de la reforma, fue lo que perjudicó la implementación. (Representante gremial.)

Sí, y éste fue el elemento más radical. La no inclusión de los que después tenían que hacer la reforma hizo que determinadas cosas fueran muy resistidas y otras quedaran en el papel. No se involucró ni afectiva ni técnicamente a la gente. (Educación privada.)

Estamos de acuerdo, pero eso depende de los actores que tengas para negociar. Si tenés de un lado a Rama y del otro a ADEMU, ¡Dios mío!, es imposible negociar nada. De todos modos, creo que con otro tipo de participación se podía haber creado otro espíritu entre los oponentes. (Analista simbólico 3.)

Estoy totalmente de acuerdo, se hubieran ahorrado un montón de problemas luego, ¿no? (Profesor 1.)

Me parece clarísimo. Los docentes reclamamos mayor participación. Si esto se hubiera dado desde el principio, no hubiera habido tanto lío. (Profesora 2.)

Cuando estás instalando una reforma, va a haber distintos intereses encontrados; no sólo digamos los de los docentes, que se les cambia la vida, que no saben si tienen que reciclarse, si pierden el salario, si pierden los puestos de trabajo. Todo esto se soluciona si se negocia antes. Los docentes tienen mucho cariño por lo que hacen; el planteo de modificar su práctica no es tan sencillo. (Pedagogo reformador 1.)

Totalmente de acuerdo. Es una afirmación muy clara para este caso. (Parlamentario.)

Una amplia mayoría de los entrevistados considera la no inclusión de los beneficiarios en el diseño como un factor determinante de posteriores conflictos. Esta no inclusión es una ventaja para algunos, dado que se gana tiempo para la implementación, pero la pregunta que surge de inmediato es: Los conflictos en la implementación ¿no alargan también los tiempos? ¿Qué factor los demora más: la discusión con los beneficiarios o los conflictos en la implementación por el desconocimiento de éstos en la formulación de la política?

De todos modos, parece claro que la inversa de la hipótesis planteada por Corrales es válida para el caso uruguayo.

La afiliación de los gremios docentes a los partidos opositores dificulta la relación de dichos gremios con el gobierno

Los sindicatos que tienen vínculos institucionales con los partidos opositores tienden a ser menos cooperadores, más aún si estos partidos tienen fuerte representación en el legislativo.

Esta hipótesis de Corrales es en cierto grado aplicable al caso uruguayo. Los entrevistados reconocen que las fracciones más radicales vinculadas a los partidos opositores fueron las que más dificultaron las negociaciones con las autoridades. De todos modos, los entrevistados suelen afirmar que estas fracciones más radicales no son representativas de los docentes, aunque, como menciona uno de los pedagogos reformadores, hacen “mucho ruido”. Incluso en varias ocasiones el presidente del CODICEN se refirió a los gremios como agrupaciones de “carácter político”, aludiendo a ésta como la principal razón de los conflictos (*El Observador* 10 de agosto de 1998).

La vinculación de algunos gremios a sectores político-partidarios dificultó por un lado la vinculación de éstos con las autoridades, y por otro contribuyó a que se produjera mayor fragmentación interna entre las propias gremiales

Lo de político-partidario te diría que claramente un sector de los gremios estaba influido, pero otra gran parte no se movía así. Lo que pasa como siempre es que son los que hacen más ruido, el resto como que se deja llevar, y ahí es donde se traban las cosas. (Autoridad 1.)

A mí no me cabe ninguna duda de que las razones eran políticas, y de un sector partidario claramente. (Autoridad 2.)

Hubo gente que, como vos decís, se movió por intereses partidarios. Eran los menos, pero se hacían sentir. (Pedagogo reformador 3.)

Yo creo que el planteo es válido para toda la sociedad. Hay mucha ideologización en los planteos que se hacen y eso es a veces es por falta de información técnica en general. (Analista simbólico 2.)

En cuanto a lo partidario, sí, algunos reclamos podían tener que ver con eso. Eran una minoría, pero se hacían sentir. (Representante gremial.)

Mi impresión es que en el discurso de la participación, del consenso, hay mucho de discurso político. Siempre tuvimos pedradas de ADEMU; son muy contrarios a nuestras líneas de política. Hay posturas que son a priori de rechazo: no importa lo que se proponga, no hay diálogo posible. Si el mismo individuo, Rama, hubiese sido director de Educación Pública y hubiese impulsado esas políticas, en lugar de bajo la presidencia de Sanguinetti, bajo la presidencia de Vázquez, seguramente mucha gente de la que se opuso la hubiera apoyado. (Analista simbólico 3.)

La fragmentación de los gremios dificulta la cooperación entre éstos y los gobiernos

Para Corrales, los gremios que sufren divisiones internas se tornan más propensos a oponerse a las reformas. La necesidad de los dirigentes de mantenerse en el poder aumenta la probabilidad de que actúen como representantes de las bases. Por otra parte, cuando los gremios están fragmentados, es decir, cuando existen múltiples organizaciones gremiales en la rama, éstas se tornan menos eficaces para paralizar las reformas.

Como se ha mencionado, el proceso de negociaciones entre el CODICEN y las gremiales se dificultó, y prácticamente se cerró, por la estructura de los gremios docentes y estudiantiles. La fragmentación de los gremios y su escasa representatividad actuaron como un obstáculo permanente a cualquier tipo de negociación.

Asimismo, la contradicción entre los propios gremios, la discrepancias y el incumplimiento de algunas medidas acordadas con las autoridades del CODICEN llevaron a que estas últimas desestimaran la capacidad negociadora de los representantes gremiales.

Los gremios experimentaron contradicciones internas que se canalizaron en el rechazo ciego de algunas de sus fracciones a la reforma. De esta manera, si bien la oposición a la reforma se hizo sentir claramente entre 1996 y 1998, posteriormente, como producto también de la fragmentación, los gremios se desmovilizaron y perdieron fuerza en sus demandas. Se generó un clima de resignación y pocos mantuvieron la energía opositora.

El hecho de encomendar las reformas a ministerios con bajas tasas de rotación en los cargos aumenta la probabilidad de éxito en la implementación

La disminución de las tasas de rotación de los conductores de las reformas resuelve la falta de continuidad política, la tendencia a buscar soluciones “apuradas”, y aumenta el interés por la planificación a largo plazo.

En el caso uruguayo, donde el gobierno de la educación es un “órgano colectivo y colegiado elegido con intervención del Parlamento” (Braslavsky y Cosse, 1997: 115), existió una marcada permanencia de los equipos de conducción de la educación durante la administración Sanguinetti. Los artífices de la reforma ocuparon en sus cargos durante el período 1995-2000, e incluso varios de los consejeros permanecieron en sus cargos posteriormente. En palabras de una autoridad:

En ningún momento hubo ni a nivel de Poder Ejecutivo, que había hecho la propuesta, ni a nivel del Senado de la República, donde hubo cuatro partidos

que nos votaron, por lo menos a la mayoría de los miembros del CODICEN, ningún intento de convocatoria para cambiarnos. Creo que eso por un lado nos avala en nuestras capacidades y por otro asegura la permanencia de las líneas que se programó implementar. (Autoridad 1.)

Mayores vínculos con el mundo exterior o la economía global aumentan la probabilidad de éxito en la implementación de las reformas

Para Corrales, el hecho de que parte del impulso a las reformas provenga del mundo exterior implica que, “mientras más abierto se muestre un país al mundo exterior, mayores son los incentivos para aplicar una reforma orientada a la calidad”.

Como se mencionaba, durante el período 1995-2000 el país impulsó, junto con la reforma educativa, otra serie de reformas estructurales, así como la apertura de su economía al mundo.

Asimismo, la reforma educativa uruguaya debe ser considerada como “parte de la ola de reformas educacionales de los noventa [...] De hecho la reforma uruguaya compartió la mayor parte de las líneas de política de esta última ola reformista” (Mancebo, 2002: 17). Así la reforma uruguaya forma parte de un conjunto de reformas implementadas en América Latina durante la última década del siglo XX.

Por tanto, aunque no podemos asegurar que el impulso a la reforma uruguaya haya provenido del exterior, es claro que ésta forma parte de un proceso que involucra a varios países de Latinoamérica y se enmarca en un proceso de apertura económica del país.

La integración de analistas simbólicos (provenientes en muchos casos de organismos internacionales) a los grupos de conducción de la educación intensificó los contactos y el intercambio con el exterior.

Algunas reflexiones finales

A partir de lo expuesto, es posible asumir que la implementación fue la fase más conflictiva del proceso de reforma educativa en el Uruguay. Asimismo, se podría afirmar que los conflictos se vincularon a cuestiones más políticas que técnicas. Entre otros factores, estos conflictos se pueden asociar a las siguientes cuestiones:

Tradicionalmente se acepta que las políticas públicas transitan seis fases: la inclusión en la agenda, la formulación de la política, la implementación, la evaluación, los cambios y la culminación. Cada una de estas fases se caracteriza por actividades concretas y cada una de ellas corresponde a un

sistema de acción. Pero si se entiende el proceso como un ciclo, puede asumirse que no empieza y culmina en un mismo punto, sino que cada una de las fases se retroalimenta de las otras; es decir, que las acciones que se desarrollan en una fase condicionan necesariamente las acciones de las fases siguientes.

En este sentido resulta fundamental para el análisis de la implementación conocer el proceso de formulación. En el caso de la reforma educativa uruguaya, la formulación siguió un enfoque racional, esto es, se asumió como un proceso ordenado y racional. Ello implicó que durante esta fase se subestimaran o no se tomaran en cuenta actores fundamentales que luego dificultarían la implementación. La falta de participación y de interacción durante la formulación generó conflictos que hicieron eclosión en la fase de implementación de la reforma.

El proceso de reforma educativa respondió a un enfoque *top-down* de la implementación de las políticas públicas. El reconocimiento de la necesidad de un cambio partió de los niveles más altos de la organización; durante el diseño de la reforma no se involucró a la base de la estructura: los docentes. Éstos tampoco participaron en la implementación como actores referentes en los contenidos de las innovaciones; más bien las influencias para lograr el cambio fueron de carácter *formal*—las decisiones de lo que se iba a cambiar estaban tomadas de antemano, sólo restaba viabilizarlas— y la comunicación fue de una vía, desde la cúspide de la organización hacia la base.

Así, la falta de negociación durante el proceso de reforma explica buena parte de los conflictos. Las negociaciones centrales en la puesta en marcha de la reforma se dieron en el ámbito del sistema político y de las autoridades que condujeron el proceso. La participación de otros actores afectados, como los gremios docentes y estudiantiles, se produjo en la fase de implementación y fue producto de las medidas de rechazo adoptadas por estos últimos. Se desconoció a actores centrales a los que luego fue difícil incluir o convencer.

Una vez que las autoridades abrieron las puertas a la negociación, ya era demasiado tarde. Gran parte de los gremios estaban desarticulados, y quienes tenían la palabra ya no representaban a la masa docente o estudiantil. Tanto la desinformación como la inminencia de los cambios provocaron desgranamientos en los gremios, que habían perdido la capacidad de negociación y apostaban a estrategias radicales y poco conciliadoras. Los gremios docentes y estudiantiles se opusieron a los cambios sin saber demasiado por qué. De esta forma, el tipo de negociación en la implementación puede ser definido como de suma cero, en la medida en que cada uno de los actores percibió que una ganancia del “rival” significaba una pérdida para sí mismo.

El CODICEN manejó más recursos de poder que los gremios. Asimismo, resultó determinante el posicionamiento que dicho órgano adoptó para admi-

nistrar estos recursos frente a la avalancha de reclamos de los docentes. La unidad con que se manejaron las autoridades, así como el rechazo ciego a modificar las líneas que habían definido en un principio, las posicionaron como el actor más fuerte, mientras que los gremios, desarticulados, se tornaron cada vez más débiles.

Si bien la reforma podría considerarse exitosa, dado que sigue en marcha y se han implementado muchas de las líneas planificadas, no pueden pasarse por alto los picos de conflictividad vividos en la fase de implementación. Los conflictos tuvieron la suficiente fuerza como para cuestionar una lógica de acción que desconoció a quienes están realmente a cargo de introducir las innovaciones en el sistema. ¿Hasta qué punto es posible afirmar que una innovación educativa tendrá impacto a largo plazo si los propios ejecutores no están totalmente convencidos? Como afirma un representante gremial:

Primero hay que convencer para asegurarse dos cosas: una, que ponés colchones a los posibles conflictos porque nadie va a poder quejarse de que no se lo consultó, y otra, que tenés a los propios ejecutores convencidos del trabajo que de ahora en más tienen que hacer. Si no, creo que lo hacen porque no hay más remedio, y esto no impacta de la misma manera.

En consecuencia, implicar a la “base” en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas es fundamental para asegurarse la viabilidad y el impacto del proyecto. Si se acepta que los conflictos son inevitables frente a cualquier cambio y que, por tanto, no es necesario gastar tiempo para tratar de convencer a todos, se corre el riesgo, por un lado, de subestimar la capacidad de movilización y acción de veto de aquellos que estarán a cargo de la ejecución en el terreno y, por otro, de sobrestimar la capacidad de los decisores para planificar líneas de acción que incidan a largo plazo en un terreno que cotidianamente es de otros.

Finalmente, existe un factor que diferencia a las innovaciones en políticas educativas de las de otras políticas: las características particulares de la “base” de la estructura. Estas características se asocian con cuestiones vocacionales o emocionales, lo que aumenta la necesidad de los docentes de conocer e incidir en los cambios que se introducirán en sus acciones. En países donde el reclutamiento para cargos docentes es puramente vocacional y afectivo, dado que las remuneraciones son extremadamente bajas, resulta lógico que quienes ejercen la docencia reclamen una participación determinante en las decisiones que afectarán su práctica. El factor emocional o vocacional debe tomarse en cuenta a la hora de formular políticas. La base de esta estructura se siente más involucrada con la práctica y demandará mayor participación. En palabras de uno de los pedagogos reformadores:

Creo que uno de los errores fue pensar que la educación se reforma como la Ford, o como ANTEL. La educación es otra cosa. Los docentes sentimos un compromiso particular con lo que hacemos; no es un mero trabajo. Si hacemos esto es porque nos gusta, no por el sueldo. Por tanto, me parece lógico que se plantee el reclamo de participación.

Bibliografía

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2000). *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-2000*, Montevideo.
- AGUILAR, Villanueva (1994). "Estudio introductorio", en *El estado de las políticas públicas*, Porrúa, Madrid.
- ARISTIMUÑO, Adriana (1999). "El cambio en la educación. Análisis de la implementación de cursos de compensación a nivel público", en *Prisma*, nº 11, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- BRASLAVSKY, Cecilia, y Gustavo COSSE (1997). *Las actuales reformas educativas en América Latina. Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, PREAL-Diálogo Interamericano, Santiago de Chile.
- CARNOY, Martín, y Claudia DE MOURA CASTRO. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*, documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CORRALES Javier (1997). *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*, PREAL-Diálogo Interamericano, Santiago de Chile.
- FILGUEIRA, Fernando, y Juan Andrés MORAES (1999). *Political environment, sector specific configurations, and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay*, documento de trabajo R-351, Banco Interamericano de Desarrollo.
- GAJARDO, Marcela (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL nº 15, Santiago de Chile.
- GROVER, Starling (1979). *The Politics and Economics of Public Policy*, Homewood, Dorsey Press, Il.
- INGRAHAM, Patricia W., James R. THOMPSON y Ronald P. SANDERS (1997). *Transforming Government*, Jossey-Bass, San Francisco.
- LINDBLOM, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Porrúa, Madrid.
- LINDBLOM, Charles E. (1999). *Democracia y sistema de mercado. Nuevas lecturas de política y gobierno*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Fondo de Cultura Económica, México.
- LUJÁN, Carlos (1998). "Algunas claves para el análisis de los procesos de negociación", en *Prisma* nº 10, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 1998.
- LESTER, James, y Joseph STEWART (1996). *Public Policy. An Evolutionary Approach*.
- MANCEBO, María Ester (1999). "Los procesos contemporáneos de cambio en la educación uruguaya", ponencia presentada al seminario "Cambios en la educación secundaria. Análisis de procesos europeos y latinoamericanos", IPE, Buenos Aires, noviembre.

- 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).
- MARCH, James, y Herbert SIMON (1961). *Teoría de la organización*, Ariel, Barcelona.
- MENY, Yves, y Jean-Claude THOENING (1992). *Las políticas públicas*, Ariel Ciencias Políticas, Barcelona.
- PIERSON, Paul (1996). *The New Politics of the Welfare State*, The Johns Hopkins University Press.
- RAMA, Germán. "La reforma educativa en Uruguay", presentación ante el INDES-BID, Montevideo.
- SACRISTÁN J., Gimeno (1998). *Poderes inestables en educación*, Morata, Madrid.

Resumen

La reforma educativa que se desarrolló en Uruguay entre 1995 y 1999 experimentó las contradicciones y problemas intrínsecos a un proceso de transformación que se propuso, entre otras cosas, cambiar criterios y prácticas de decenas de miles de profesionales de la educación. Despertó así una serie de conflictos en los que se involucraron maestros, profesores, alumnos y la sociedad en general. El presente artículo describe el proceso de concepción e implementación de la reforma y sus nudos críticos, poniendo especial atención en la implementación como la continuación de la fase de elaboración, con sus pujas políticas intrínsecas. La autora postula que los problemas que suscitó la reforma educativa uruguaya tuvieron más que ver con la fase de implementación que con la concepción y diseño.

Palabras clave: reforma educativa, Uruguay, planificación estratégica, cultura, actores sociales, conflicto.

Abstract

The educational reform that was developed in Uruguay between 1995 y 1999 experienced the contradictions and problems inherent to a transformation process which set out to change the criteria and practices of tens of thousands education professionals, among other things. Thus, it awakened a series of conflicts in which teachers, professors, students, and the society in general were involved. The present article describes the conception and implementation process of the reform and its critical nodes, paying special attention to the implementation as the continuation of the elaboration phase, with its intrinsic political tensions. The author postulates that the problems brought on by the Uruguayan educational reform had more to do with the implementation phase than with its conception and design.

Key words: educational reform, Uruguay, strategic planning, culture, social actors, conflict.

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.