

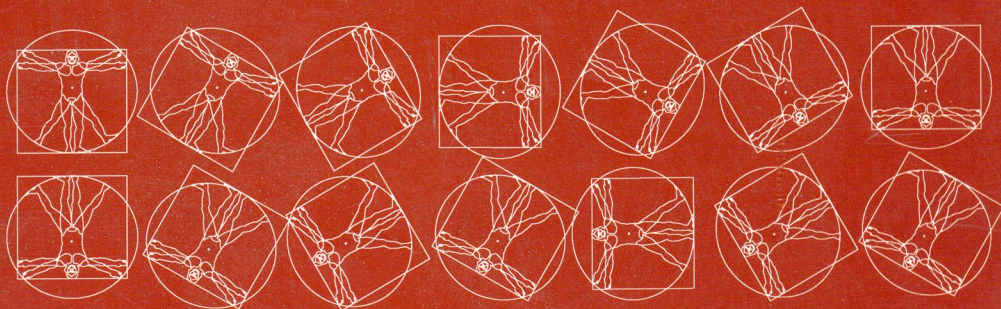
REVISTA SEMESTRAL DE CIENCIAS HUMANAS ■ UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

# PRÍSMMA

Políticas  
educativas

19

2004





# PRISMA

REVISTA SEMESTRAL DE CIENCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

Director: *Pablo da Silveira*

Secretaria de Redacción: *María Cristina Dutto*

Consejo Editor: *César Aguiar*  
Facultad de Ciencias Humanas

*Luciano Álvarez*  
Facultad de Ciencias Humanas

*Carlos de Cores*  
Facultad de Derecho

*Susana Monreal*  
Facultad de Ciencias Humanas

*Antonio Ocaña*  
Facultad de Psicología

Universidad Católica del Uruguay  
Dámaso Antonio Larrañaga  
Av. 8 de Octubre 2738  
11600 Montevideo, Uruguay  
Teléfono: 487 27 17 – Fax: 487 03 23  
<http://www.ucu.edu.uy>  
Correo electrónico: [prisma@ucu.edu.uy](mailto:prisma@ucu.edu.uy)

Impreso en Uruguay  
Depósito legal 309.212-99  
ISSN 0797-8057

**Prisma** es una revista semestral de ciencias humanas editada por la Universidad Católica del Uruguay. Su objetivo es difundir materiales originales, producidos tanto por miembros de la Universidad Católica como por contribuyentes externos, en las siguientes áreas: ciencias sociales, ciencias de la comunicación, psicología, educación, historia, filosofía y economía. A través de sus páginas, **Prisma** aspira a contribuir al intercambio de ideas y al desarrollo de ~~la~~ ~~relación~~ ~~académico~~ ~~en~~ ~~el~~ ~~mundo~~ ~~de~~ ~~la~~ ~~América~~ ~~y~~ ~~portuguesa.~~

# Sumario

## Tema central: Políticas educativas

En memoria de Fernando Sorondo	5
Presentación	7
La docencia, la revolución y la guerra. Germán Rama y el discurso de la reforma educativa, <i>por Rafael Mandressi</i>	9
Del relacionamiento entre técnicos y políticos en el Uruguay. Una aproximación desde la reforma educativa (1995-2000), <i>por Diego Irazábal</i>	37
Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999), <i>por Adolfo Garcé y Gustavo De Armas</i>	61
El funcionario administrativo como un actor relevante del <i>sistema de acción concreto</i> . Un análisis de la reforma educativa uruguaya (1995-1999), <i>por Giorgina Santángelo</i>	81
El error de subestimar la implementación: el juego de múltiples actores en la reforma educativa uruguaya, <i>por Lucía Vernazza</i>	99
La fundación de los Centros Regionales de Profesores: un análisis desde el ángulo de la profesionalización docente, <i>por María Ester Mancebo</i>	133
Calidad y equidad en las escuelas de tiempo completo: un análisis de sus resultados en las evaluaciones estandarizadas de 1996 y 1999, <i>por Manuel Cardoso</i>	171
La equidad en el sistema de salud uruguayo. Una aproximación desde los actores, <i>por Lucía Monteiro</i>	191
Reforma de la seguridad social: desembarco, conquista y retirada de un actor no reformista, <i>por Diego Hernández</i>	227
Colaboran en este número	261

## En memoria de Fernando Sorondo

El pasado 18 de setiembre se cumplió un año del fallecimiento del Mag. Fernando Sorondo, un hombre que fue y sigue siendo una referencia central para todos quienes trabajamos en la Universidad Católica del Uruguay.

Fernando murió joven, a los 58 años de edad, luego de entregarle a esta casa más de dos décadas de entusiasmo y de esfuerzo. En 1983 (todavía en épocas del antiguo Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras) fue designado Secretario de Asuntos Estudiantiles. En 1988 pasó a desempeñarse como Secretario General de la Universidad Católica. A partir de 1994 ejerció como Vicerrector Ejecutivo y Vicerrector Académico. En 1998 asumió como Director del Área de Educación y en noviembre de 2000 como Director General del Centro de Postgrados y de Formación Permanente.

A lo largo de su vida universitaria Fernando se interesó en dos áreas temáticas que constituyeron sus grandes pasiones: la educación y el análisis de las organizaciones. Combinando ambos intereses desarrolló una intensa actividad docente y acumuló una rica reflexión. Supo también traducir sus ideas en prácticas de gestión, al tiempo que enriquecía su reflexión teórica con la experiencia que le daba el ejercicio cotidiano de cargos de responsabilidad.

Pero Fernando no sólo nos dejó el recuerdo de sus cualidades intelectuales y de su pasión por la construcción institucional. También se constituyó en un testimonio de integridad, de autenticidad, de coraje en la defensa de aquello en lo que creía. Y junto con eso nos hizo el regalo de una cordialidad y una calidez que a cada instante traicionaban su austeridad de vasco viejo.

Al publicar un número de **Prisma** centrado en la temática educativa cuando se cumple un año de su partida, la Universidad Católica ha querido homenajear a Fernando al modo en que lo hacen las comunidades académicas: dedicándole los frutos del esfuerzo intelectual de algunos de sus miembros. Seguir reflexionando sobre la temática educativa y seguir haciendo construcción institucional es nuestra manera de rendirle honores a Fernando y de mantenerlo presente entre nosotros.

Prof. Dr. PABLO DA SILVEIRA  
Vicerrector Académico

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.

## **Germán Rama y el discurso de la reforma educativa**

*por Rafael Mandressi*

Las palabras son hechos, que generan nuevos hechos, los cuales generan a su vez otras palabras.

Si alguna duda cupiese sobre la validez de esta afirmación, la reforma educativa del período 1995-2000 está ahí para corroborarla. Reforma educativa que navegó, a lo largo de ese quinquenio, en un océano de irrupciones discursivas, que se bordó en un tejido de explicaciones, diatribas, frases a menudo tan ingeniosas como hirientes, intentos de demostración de verdades asumidas como evidentes, malentendidos y diálogos que solieron darse entre interlocutores que hablaban “unos en chino y otros en inglés”, al decir del sociólogo Germán Rama, entonces presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP y gran protagonista de esas palabras que fueron hechos.

A través de sus dichos, quienes de un modo u otro estuvieron involucrados en ese proceso no sólo definieron su identidad, su lugar y su papel como actores de los acontecimientos, sino que intentaron también situar a los demás, asignarles una función e intenciones determinadas. Los actos discursivos se convirtieron así en instrumentos decisivos a la hora de darse a conocer, delimitar campos, impulsar acciones, establecer o presumir alianzas, movilizar adhesiones y rechazos. Las palabras pronunciadas en torno a la reforma educativa fueron componiendo, en suma, su peculiar ajedrez: las piezas, los movimientos, incluso el tablero.

El propósito de lo que sigue no es examinar de manera exhaustiva y detallada esa dimensión —llamémosle retórica— de la reforma educativa a lo largo de los cinco años durante los cuales ella fue objeto y escenario de una intensa logomaquia. Un estudio semejante requeriría una extensión que excede en

**El autor.** Doctor en Estética, Ciencias y Tecnologías de las Artes por la Universidad de París VIII. Docente universitario.

mucho la de este ensayo. Por las mismas razones, tampoco comparecerán todos los actores, cuyo número intimida: autoridades, mandos medios y asesores de la enseñanza pública, estudiantes, docentes (a través de sus respectivos gremios o en calidad de integrantes de las asambleas técnico-docentes), legisladores, ministros, partidos políticos, voceros de la educación privada, padres de alumnos, medios de prensa a través de sus editorialistas o columnistas, y otros quizá que este inventario olvida.

Es necesario pues acotar el asunto y, por lo tanto, recortar la materia prima disponible. Afortunadamente, existe un medio para hacerlo moderando en parte las pérdidas que toda selección severa conlleva. Ese medio lo proporciona la centralidad de uno de los actores, cuyo discurso engendra o convoca todos los temas y excita todas las réplicas. Interlocutor forzoso, por lo tanto, en torno al cual orbita, de un modo u otro, la palabra de los demás. Al concentrarse en escuchar a ese actor, se oye también el eco de las otras voces. El personaje provisto de tamaño vozarrón es, naturalmente, Germán Rama, merced a quien la reforma educativa se presentó, en términos retóricos, como un haz de debates sostenidos siempre entre dos partes: él mismo y una segunda persona, individual o colectiva. Dicho de otro modo, la reforma educativa puede ser considerada, en su faceta discursiva, como un conjunto de diálogos más o menos ríspidos, directos o alusivos, sucesivos o simultáneos, entre Germán Rama y alguno o algunos de los restantes actores.

Existe un motivo adicional para dedicar estas páginas, como se habrá adivinado ya, al análisis del discurso de Germán Rama: a él se debe que la discusión pública sobre la reforma educativa haya adquirido la magnitud que tuvo. El estilo y las características formales de ese discurso, así como su altísima exposición, obraron decisivamente para convertir el programa de acción emprendido en un foco de atención y de debate permanente. La incidencia del modo de comunicación empleado —y ésta es una hipótesis que el caso de Germán Rama permite enunciar— es mucho mayor que la de los contenidos sustantivos de las políticas proyectadas o implementadas. Esta hipótesis general necesitaría ser sondeada a través de la multiplicación de estudios de casos, pero no huelga observar que la historia de la enseñanza pública posterior al período 1995-2000 tiende a confortarla: las nuevas autoridades de la ANEP mantuvieron, en lo esencial, las grandes líneas de la política impulsada por sus predecesores, pero modificaron sus estrategias retóricas. Herederos silenciosos, sustrajeron a la reforma su centralidad y apagaron los grandes fuegos del debate público sobre una gestión, empero, básicamente continuista.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Un caso sorprendentemente análogo se registró en Francia a partir de 1997. A mediados de ese año las elecciones legislativas anticipadas llevaron al gobierno a una coalición de par-



Antes de entrar directamente en materia, importa precisar que para el seguimiento de las intervenciones de Germán Rama se recurrió a lo recogido por la prensa diaria y semanal de Montevideo. Si bien esto entraña cierta limitación, no está de más señalar que diarios y semanarios reproducen, con mucha frecuencia, lo que se canaliza en primera instancia por otros medios, televisión o radio, además de las declaraciones obtenidas para sí.

Una vez constituido ese corpus con el conjunto de lo publicado sobre la reforma educativa, un recorrido general arroja algunos elementos que vale la pena consignar aquí. En primer lugar, la predominancia cuantitativa, una vez más, de la palabra de Germán Rama con relación al resto de los actores implicados. En segundo lugar, que a partir de cierto momento todo parece haber sido dicho: hacia fines de 1996, en efecto, poco es lo novedoso y mucho consiste en reiteraciones de argumentos ya expresados. Las únicas excepciones de importancia las constituyen las tomas de posición frente a episodios específicos, por lo general conflictivos: las ocupaciones de algunos liceos por parte de los estudiantes en 1996 y en 1997, las controversias disparadas en 1998 por el programa de alimentación por bandejas en las escuelas, el enfrentamiento en 1996 entre el presidente del CODICEN y los productores rurales alrededor del impuesto de primaria, y algún otro hecho de menor entidad.

## Un tiempo para persuadir

Si se sigue el hilo del discurso sobre la reforma educativa según su desarrollo cronológico, podrá advertirse que hacia mediados de 1996 se disparó un proceso de creciente conflictividad, una espiral de confrontación verbal —y fáctica, aunque ello no nos interese aquí— que a la postre acabó absorbiendo prácticamente la totalidad de la expresión pública. El protagonismo en esa fase

---

tidos de izquierda agrupada alrededor del Partido Socialista francés. El nuevo ministro de Educación, Claude Allègre, lanzó entonces un vasto programa de reformas en todos los niveles del sistema educativo, aderezado con un estilo discursivo no exento de brusquedades y caracterizado por la crudeza de la expresión. Al cabo de dos años, el conjunto de los sindicatos de docentes, las agrupaciones estudiantiles y de padres de alumnos, la totalidad de la oposición política y buena parte de los legisladores oficialistas habían cerrado filas contra el ministro y sus iniciativas, poniendo al primer ministro Lionel Jospin ante la disyuntiva de cesar a uno de sus más estrechos colaboradores y amigo personal, o enajenarse el apoyo de sectores electoralmente importantes e históricamente ligados a su partido. En el año 2000, Claude Allègre perdió la partida y Jospin lo sustituyó por uno de los ministros emblemáticos de la era Mitterrand, Jack Lang. Éste procedió, de inmediato, a recomponer el paisaje de relaciones con los actores sociales por medio de un viraje en la impronta retórica, sin modificar nada relevante de lo iniciado por Allègre. Las aguas volvieron con rapidez a su cauce y la reforma prosiguió pacíficamente.



correspondió, como fue dicho, a Germán Rama, cuyo discurso dio persistentemente el tono general.

Pero hubo un período anterior, una etapa inicial de expectativa y relativa paz, marcada por anuncios, proyectos, exposiciones acerca de las metas perseguidas y los medios para alcanzarlas, todo ello nutrido por abundante información emanada de diagnósticos sobre el estado de la educación en Uruguay. Esta etapa, que abarca el año 1995 y los primeros meses de 1996, es un tiempo, por así decir, de docencia de la reforma. Un tiempo de explicaciones, de despliegue de fundamentos técnicos y doctrinarios, de trazado de horizontes. Un tiempo consagrado a convencer, un tiempo de persuasión. Un tiempo, por cierto, a cargo también de Germán Rama.

“A menos de una semana de instalado el Consejo directivo de la ANEP —informaba el semanario *Búsqueda* en su edición del 1° de junio de 1995—, su presidente Germán Rama formalizó en una de las primeras sesiones del cuerpo, las prioridades educativas y el ‘programa de acción’ que impulsará en el próximo quinquenio para lograr una sustancial mejora en la calidad de la enseñanza”. Tres semanas después, el presidente del CODICEN establecía, en declaraciones recogidas por la misma publicación, que “una de las grandes prioridades de política para el CODICEN es el desarrollo de la educación preescolar en las edades de cuatro y cinco años” (*Búsqueda*, 22 de junio de 1995). Dos meses más tarde, ante la Comisión de Educación del Senado, Rama informaba que “la estrategia del CODICEN actual es la de hacer del tema de la capacitación y formación de profesores el eje central de su política” (*Búsqueda*, 24 de agosto de 1995).

Esos anuncios, que llegaban a mediados de año, constituían en cierto modo la oficialización, el otorgamiento de personería institucional a propósitos que no eran ya desconocidos. El 8 de marzo, el diario *El Observador* transcribía algunos tramos de una entrevista concedida por Germán Rama al programa *En Perspectiva* de Radio El Espectador. En ella Rama ponía el acento “en la cobertura de preescolar porque ahí se desarrolla la mente, porque ahí se establece equidad social, porque los grupos que no tienen asistencia preescolar son los grupos marginados de nuestro país y ahí hay que hacer el esfuerzo”. A los pocos días, ante la Asamblea Técnico-Docente de secundaria, afirmaba a su vez que “la mayor de las urgencias” era la capacitación de los profesores, “especialmente del interior”. Y añadía: “Esto no es muy diferente que la preparación de un seleccionado: hay que concentrarse, hay que practicar, hay que tener entrenadores [y] hay que tener además gratificaciones para el que se formó para que valga la pena formarse” (*Búsqueda*, 16 de marzo de 1995).

Apenas unas pocas frases, destinadas a enunciar objetivos, bastan para identificar algunos rasgos característicos del discurso de Germán Rama. En

primer lugar, un pronunciado sesgo activo y a menudo cargado de voluntarismo. Los términos y las expresiones vinculados a la acción abundan: “ahí hay que hacer el esfuerzo”, “la mayor de las urgencias” y, naturalmente, el “programa de acción”, amén de la muy elocuente comparación con un seleccionado de fútbol. Ello en los párrafos citados. Pero hay muchos otros ejemplos: “ésta es la pelea que hay que dar” (en referencia a la extensión de la educación preescolar, *El Observador*, 8 de marzo de 1995); “Si usted no educa hoy y no empieza a preparar las generaciones de hoy, está hipotecando 50 años de existencia del país” (en el programa televisivo *Hoy por Hoy* de Canal 5, citado en *Búsqueda*, 5 de octubre de 1995); “Hay ciertas cosas que, si queremos ser una nación de primera, tenemos que hacerlas” (*Búsqueda*, 13 de octubre de 1995).

Probablemente una de las mejores síntesis de esa impronta esté contenida en una entrevista al presidente del CODICEN publicada por el semanario *Brecha* el 17 de noviembre de 1995: “Vamos a entendernos: la causa de la enseñanza no admite demoras. Y en último término yo no estoy aquí para pasarme varios años discutiendo proyectos, sino para hacer cosas en favor de la enseñanza. De lo contrario no hubiera venido”. Hacer cosas, he ahí el lema en su versión más condensada, la manifestación perentoria de la necesidad de pasar al acto, que Rama vuelve a subrayar en la misma entrevista por dos veces: “Hay que reaccionar. Aquí no se reaccionó durante 30 años”, dijo entonces, antes de rematar con lo que suena, además, como una suerte de advertencia: “yo quiero llegar a los hogares más pobres. En eso la pelea”.

El 30 de setiembre de 1996, cuando algunos asistentes a una conferencia que dio en la ciudad de Colonia le preguntaron si las autoridades de la enseñanza podrían llevar adelante la reforma, ya que no estaban dadas las condiciones materiales para ello, Germán Rama no ocultó su irritación. Eso —dijo— “es un discurso derrotista de un país inmovilista, es un discurso de decir ‘apaguemos las luces y vayámonos de Uruguay porque nada se puede hacer’” (*El Observador*, 3 de octubre de 1996). Hacer. Hacer cosas, hacer algo, como seguía insistiendo al año siguiente, esta vez en una entrevista publicada por la revista *Posdata* el 30 de mayo de 1997: “Nosotros actuamos rápidamente, somos una entidad muy ejecutiva y tenemos presiones muy fuertes. Tenemos 650 mil estudiantes —niños, adolescentes, jóvenes— y hay que hacer algo por ellos”.

Se está pues ante un discurso que deja en claro la intención de actuar, que pregona la ejecutividad propia y que, si no convoca expresamente a la ejecutividad ajena, sí reclama que por lo menos no se obstaculice la voluntad de transformar en hechos la energía de que se hace gala. Un discurso que establece objetivos definidos con nitidez y que se dedica reiteradamente a dar muestras inequívocas de una fuerte determinación. Un discurso

cuya tercera vertiente, sobre todo a lo largo de los primeros quince o dieciséis meses del período, fue la explicación acerca de los contenidos y los fundamentos de la reforma. Las explicaciones dadas por Germán Rama, igual de contundentes que los anuncios y la definición del cariz activo que se imprimiría a la gestión, estuvieron signadas por dos gestos retóricos principales: un modo demostrativo, a menudo abiertamente deductivo, y una construcción y consolidación sistemáticas del argumento de autoridad. A esas dos estructuras correspondió vertebrar lo esencial de ese tiempo de persuasión.

Véase la argumentación siguiente en apoyo de la extensión de la educación preescolar en el sistema público: “Todos los países europeos con los que la globalización económica nos lleva a competir [...] desarrollaron la educación hacia las etapas iniciales para garantizar el mejor aprestamiento de las personas y la mayor calidad y equidad humana”, comienza diciendo Germán Rama, para informar, acto seguido, que en las localidades urbanas 35,7% de los niños de cuatro y cinco años asisten a jardines estatales, 25,7% concurren a establecimientos privados y 38,6% no tienen cobertura preescolar. Y concluye: “Esto demuestra que cuatro de cada diez niños de cuatro y cinco años no asisten a este tipo de educación”. Tras esta primera serie de argumentos, se abre una segunda: “La población que no está teniendo asistencia preescolar es la que no tiene cultura en la casa y posee ingresos muy bajos”. Ahora bien, prosigue Rama, la atención preescolar “tiene incidencia sobre la condición de las familias”, pues “75% de las mujeres entre 15 y 49 años —edades de ser madres— tienen ocupación remunerada” y el Estado tiene la “obligación moral” de atender “colectivamente a los niños”. Pero allí no se cierra totalmente la exposición; falta un remate, que asume la forma de una verdadera peroración: “En la actualidad, tenemos niños escolares con llave en mano de la casa, fenómeno que era incomprensible tiempo atrás. La responsabilidad del sistema social público pasa a ser mucho mayor, pues nuestra sociedad ha cambiado y el papel de velar por los niños y adolescentes se transforma en una tarea mucho más importante” (*Búsqueda*, 22 de junio de 1995).

El entonces flamante presidente del CODICEN desarrolla un razonamiento a lo largo del cual se percibe la intención de ir conduciendo al interlocutor por el mismo camino de inferencias. Rama propone ante todo un ejemplo (los países europeos), lo relaciona con Uruguay en términos de competencia, e introduce a través de él la finalidad perseguida con la extensión de la cobertura preescolar: “calidad y equidad humana”. A continuación, da cuenta de la situación uruguaya en la materia: cuarenta por ciento de los niños de cuatro y cinco años no accede a la educación preescolar, y esos niños pertenecen a los sectores sociales más desfavorecidos. Establecido lo anterior, coloca un

nuevo punto de partida para la argumentación, desglosado en dos proposiciones: 1) la atención preescolar tiene incidencia sobre la condición de las familias, y 2) las tres cuartas partes de las madres trabajan fuera del hogar. A partir de allí, el expositor omite varios pasos, que deja a cargo del destinatario, ya que el encadenamiento que lleva a esas conclusiones intermedias es forzoso: una porción muy importante de niños se hallan privados de un tipo de asistencia que la situación actual de las familias uruguayas ha tornado vital. Dada la extracción social de esos niños, sólo la educación pública puede brindarles esa asistencia. Luego, el Estado debe satisfacer esa necesidad, tiene “la obligación moral” de hacerlo.

Allí aterriza la demostración que, obvio es, no constituye sino una demostración retórica, es decir montada sobre supuestos y perforada por omisiones. Construida, en definitiva, con lenguaje, una materia prima que sólo permite elaborar un modo demostrativo y no demostraciones propiamente dichas, completas e irreprochablemente rigurosas. Esto no quita valor alguno a la argumentación precedente —ni a ninguna otra—, ya que la retórica y la lógica comercian entre sí pero no se superponen, y no está mal que así sea. En cuanto a los supuestos que contiene la demostración de Rama, hay uno que merece ser subrayado: el Estado no sólo debe asumir sus responsabilidades frente a la existencia de una necesidad social, sino que debe ejercerla interviniendo directamente. Se trata, en el contexto del discurso, de una evidencia: lo es para el productor de ese discurso, naturalmente, y éste presume a su vez que lo es también para sus destinatarios. De ahí que no necesite ser enunciada, pero que al mismo tiempo constituya una pieza clave del ejercicio argumentativo. Sin ella, en efecto, la demostración no cierra.

Esta referencia tácita al papel del Estado no es únicamente un mero sobrentendido, sino más precisamente una *doxa*, esto es, una tesis que no está sujeta a discusión en la medida en que se asienta en principios, imperativos, creencias, postulados, que el conjunto de los involucrados en un debate comparte. Se trata, en otras palabras, de un supuesto condicionado por el peso ideológico de la comunidad —puede también hablarse, al respecto, de *ideologema*—. El interés de traerlo especialmente a colación es, amén de su papel dentro de la argumentación citada, su condición de basamento doctrinario de muchas otras del propio Germán Rama, sin contar las ocasiones en las cuales esa convicción fue en sí misma el objeto de las intervenciones del presidente del CODICEN. Se volverá a ello más adelante.

Por el momento, no está de más transcribir algún ejemplo adicional de la modalidad demostrativa aludida. He aquí una explicación de la decisión de crear centros de formación docente en el interior: “Hay que crear enclaves, porque además desgraciadamente el papel centralista que tuvo la Universidad de la República no creó apoyos culturales en ningún punto del interior,



salvo Salto, en que hay algo, bastante débil... En consecuencia, las premisas son que tenemos que formar profesores en el interior. Toda persona inteligente, pero que no tiene dinero para pagarse sus estudios en Montevideo, termina bachillerato y queda varado sin ninguna posibilidad. Por lo tanto la estrategia es de equidad social y de recuperación de la gente inteligente que, a Dios gracias, se reparte estadísticamente al azar en todos los grupos sociales y en todas las familias. De allí surge la idea de armar cuatro grandes centros regionales que responden a áreas distintas áreas del país” (*Posdata*, 30 de mayo de 1997).

Nótese la recurrencia de expresiones que refuerzan la tónica deductiva del discurso (“en consecuencia”, “por lo tanto”, “de allí”, “premisas”), al igual que la voluntad manifiesta de guiar al interlocutor, con un talante pedagógico análogo al del ejemplo anterior, a lo largo de la secuencia de proposiciones donde cada una de éstas es presentada como una derivación de la precedente. Sobre el mismo tema, considérese ahora este párrafo: “Montevideo tiene apenas el 36 por ciento de la matrícula de enseñanza primaria a nivel oficial y pierde el 1 por ciento de la matrícula anualmente. En 1985 tenía 109 mil alumnos y hoy tiene 96 mil. La enseñanza secundaria oficial en Montevideo es apenas el 40 por ciento del total, cuando otrora era el 75 por ciento. En cambio en Maldonado la matrícula en la educación pública creció en un 25 por ciento desde 1985, en Artigas un 18 por ciento, en Salto y Rivera un 8 por ciento. Montevideo se va despoblando de niños y de parejas jóvenes” (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995). Aparece aquí, con mucha intensidad, una de las señas de identidad del estilo discursivo de Germán Rama: la apelación sistemática a las pruebas extratécnicas<sup>2</sup> como recurso argumentativo.

Cifras, datos, porcentajes, información de variada índole, abundante y precisa. Véase si no: antes incluso de asumir el cargo de presidente del CODICEN, Rama informaba de la existencia de 584 maestros como secretarios de escuela y otros 250 en comisión en otros organismos, “muchos en el Palacio Legislativo” (*Búsqueda*, 16 de marzo de 1995). Meses más tarde se encargaría de precisar que “en el Parlamento existen 90 maestros en comisión” y que “eso significa que 2.700 niños se quedan sin clases” (*Búsqueda*, 5 de octubre de 1995). Al dar cuenta de la necesidad de poner el acento en la

---

<sup>2</sup> Así se llama, en retórica, a las pruebas —esto es, a los elementos de argumentación aportados en apoyo de una tesis— que existen en los hechos o en los textos, independientemente de la técnica oratoria propiamente dicha. Las pruebas extratécnicas, por decirlo de algún modo, llegan al discurso desde fuera. Inversamente, las que emanan del propio discurso, que sólo existen gracias a la técnica oratoria y son por ende creadas por el orador, son llamadas intratécnicas. Estas dos categorías de pruebas reciben también los nombres respectivos de naturales y artificiales o, de preferencia, extrínsecas e intrínsecas.

formación docente, proporcionaba estos datos: “El 5 por ciento de los profesores de matemática de todo el país (en secundaria y ciclo básico de UTU) tiene formación en el IPA, mientras que en Montevideo el porcentaje de profesores titulados va bajando de año en año. Este año dimos 157 diplomas en el IPA y fue una promoción excepcional. En el servicio hay 16 mil profesores” (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995). Un año y medio después insistía sobre este mismo tema, dándole entonces un giro diferente: “en todo Artigas hay 1 profesor de matemáticas; en todo Río Negro no hay ni un profesor de matemáticas; en Rivera hay dos; en Treinta y Tres, no hay” (*Posdata*, 30 de mayo de 1997).

Pero hay mucho más: “Nuestra organización —decía Germán Rama en 1995 al explicar ciertas dificultades de gestión— no tiene mandos medios y es gigantesca. Tiene 750 mil educandos y 45 mil funcionarios. Uno de cada cuatro uruguayos entra diariamente a un local de la ANEP” (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995). En materia de cobertura preescolar, en 1997 realizaba un balance y trazaba perspectivas de este modo: “En preescolares hemos incorporado, en dos años, 22 mil niños. Cuando nosotros asumimos, había 48 mil, de modo que estamos llegando a los 70 mil. Los niños de 4 y 5 años son 105 mil, y hay 20 mil en la educación privada. Todo esto quiere decir que estamos a 15 mil de llegar a la meta de dar cobertura a todos los niños en edad preescolar” (*Posdata*, 30 de mayo de 1997). En cuanto al descenso de la deserción, Rama destacaba a fines de 1996 que ello permitía “rescatar para el sistema educativo a cinco niños de cada 20 que se perdían” (*El Observador*, 20 de diciembre de 1996).

En momentos de conflicto, el recurso de las pruebas extratécnicas prestó también buenos servicios a la prosa del presidente del CODICEN. Así, en las primeras escaramuzas en torno a la eventual exoneración del pago del impuesto de Primaria a los productores rurales, desplegaba números con escasa moderación: “La ANEP este año cobrará 4 millones de dólares por impuesto de predios rurales sobre 16 millones de hectáreas. Promedialmente esa relación significa que a nivel rural se paga US\$ 0,25 por hectárea, US\$ 2,50 cada diez hectáreas, US\$ 25 cada cien, US\$ 250 cada mil y US\$ 2.500 cada diez mil. No creo que ocasione un efecto nocivo sobre la producción agropecuaria” (*Búsqueda*, 5 de octubre de 1995). Del mismo modo, ante la ocupación de liceos por parte de los estudiantes en setiembre de 1997, Rama minimizaba la importancia del episodio recordando que en la enseñanza pública había 254 liceos diurnos, de los cuales 246 estaban funcionando en forma normal, y que en 100 de los 105 establecimientos de la enseñanza técnica la actividad también había sido normal, en tanto que de los 25 centros del sistema de formación de profesores y maestros sólo uno estaba ocupado y otro estaba cerrado (*El Observador*, 10 de setiembre de 1997).

El engarce de las pruebas extratécnicas en la argumentación alcanza su mejor expresión en piezas que, además, incluyen breves narraciones a modo de ilustración. Los recursos persuasivos (pruebas, ilustraciones, narración, modo demostrativo) aparecen combinados, en esos casos, con singular destreza. El ejemplo siguiente lo muestra a las claras: “En Camino Maldonado, a la altura de la ruta 8, hay un jardín para 360 niños. Allí hay una densidad de niños en edad preescolar de entre cuatro y cinco niños por manzana. Es un centro al que la gente de 20 o 30 cuadras a la redonda tiene que cargar a sus niños. Ese es el modelo de la clase media: ‘en el auto voy y los dejo’. Además el 75 por ciento de las mujeres de entre 25 y 49 años, usted sabe, trabajan, y necesitan un establecimiento educativo cercano. Acá hay una pugna muy clara entre la estructura preescolar, que está separada de la escolar, y una necesidad social. Con datos en la mano les digo a las maestras preescolares que esto tiene que ver con la condición social de los más desposeídos, y aquí vamos a trabajar” (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995).

Los “datos en la mano” colaboran no poco en la configuración de la otra estructura retórica que dio cuerpo al *tiempo de persuasión*: el argumento de autoridad. Este tipo de argumento resulta de una confrontación positiva entre el acto y la persona o, si se prefiere, entre un enunciado y quien lo enuncia. Se trata de hacer admitir una tesis refiriéndola a su autor, en virtud de cuya condición la tesis es digna de fe. Quien argumenta, en ese caso, transmite a sus proposiciones una fuerza que emana de sus atributos personales. Así, un orador virtualmente obliga a su auditorio a dar por buenos sus asertos en función, por ejemplo, de su posición social, de su rango dentro de una organización dada, de sus títulos o de su conocimiento del tema en debate. Este último es el caso de Germán Rama, que al llegar al gobierno de la educación pública ya poseía un patrimonio considerable en ese sentido, acumulado sobre todo al haber estado al frente de un estudio sobre la situación de la enseñanza en Uruguay encomendado a la CEPAL y ampliamente publicitado en 1993.

A esa base vino a sumarse, precisamente, el despliegue de señales lanzadas a la opinión pública destinadas a exhibir un conocimiento profundo del sistema. En esa operación, uno de los mejores recursos es (y fue), innegablemente, la proliferación de pruebas extratécnicas en el discurso. Pequeñas pinceladas que Germán Rama administró a discreción a lo largo de todo el período —pero con especial énfasis en los dos primeros años—, que fueron componiendo el cuadro de un individuo íntimamente interiorizado de los asuntos a su cargo, y que contribuyeron a profundizar la asimetría que todo argumento de autoridad requiere: los niveles de competencia de los interlocutores son notoriamente diferentes.

Si bien cualquier forma del argumento de autoridad busca intimidar, cuando se sustenta en niveles de competencia manifiestamente superiores, la intimidación se vuelve menos explícita. Ésa es la situación que corresponde a la modalidad llamada *ad ignorantiam* del argumento de autoridad, que en última instancia consiste en emplazar a los interlocutores a aceptar las soluciones propuestas a menos de estar en condiciones de plantear alternativas mejores. Por esa vía transitó el discurso de Germán Rama en las etapas iniciales de su gestión, para deslizarse luego hacia formas más bastas del argumento de autoridad, afirmadas en reclamos perentorios de respeto a una condición lisa y llanamente enunciada. Así, al preguntarle a Germán Rama, el 30 de setiembre de 1996 en la ciudad de Colonia, si se consideraba “el José Pedro Varela de esta época”, un periodista recibió por respuesta una muy concentrada versión del argumento de autoridad en estado puro: “Yo soy un técnico en mi materia; yo le puedo dar mi currículum; las conferencias que he dictado; los países que he visitado. Yo soy un profesional. Yo soy Germán Rama” (*Brecha*, 4 de octubre de 1996).

El argumento de autoridad tuvo, en boca del presidente del CODICEN, un tercer rostro, emparentado con la forma llamada *ad verecundiam*, que se verifica cuando el orador pretende imponer respeto en razón de su condición. Reiteradas veces, en particular cuando de rechazar exigencias de cambio de rumbo (o de abandono) de la reforma se trató, Germán Rama apeló a recordar su propia legitimidad institucional: “Nosotros estamos actuando en virtud de un mandato constitucional y de la democracia y en la Constitución de la República no figura que los sindicatos dirijan la educación”, decía en 1995 (*Búsqueda* del 7 de diciembre), aún con un dejo de ironía. En 1997, acorde con el aumento de la crispación en el lapso transcurrido, repetía la idea, pero esta vez ya en pleno sarcasmo y con inocultable ofuscación: “Hay un orden constitucional que establece que el CODICEN es elegido por el presidente con la venia de dos tercios de los senadores. Aparece un grupo de personas encapuchadas y mandan una carta al CODICEN que dice: ‘Paren la reforma y pásennos la autoridad a nosotros’. ¿Pero de qué estamos hablando?” (*Búsqueda* del 2 de octubre).

En síntesis, durante el primer tercio de su gestión al frente de la ANEP, Germán Rama presenta su reforma, la explica, la demuestra —cabría incluso decir—, la publicita y transmite a su proyecto la solidez que en diversos aspectos consolida previamente en relación con su propia persona. La mención de ese período inaugural que se ha elegido designar como *tiempo de persuasión* no significa que estas operaciones hayan desaparecido en lo sucesivo. Sólo que su modalidad, sus formas y su tono fueron cambiando a medida que se avanzaba en el quinquenio, al tiempo que otras dimensiones iban ganando espacio en el discurso. Antes de detenerse en ellas, empero, es preciso com-



pletar el repaso del registro persuasivo examinando lo que podría llamarse su veta doctrinaria, la que más y mejor resistió, de hecho, al paso del tiempo y a la competencia del discurso de conflicto.

## Reforma y revolución

“Tenemos planteada una revolución social a largo plazo”, afirmaba Germán Rama en 1995, en referencia a la extensión de la educación preescolar en el sistema público (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995). En 1997, y aludiendo a la creación de los Centros Regionales de Profesores, el largo plazo se reduce a dos años: “Tengo una gran esperanza en este proyecto, ya que para el año 1999 podremos contar con 200 profesores titulados en el norte del país. Esto es una revolución cultural y tendrá un gran impacto” (*Posdata*, 30 de mayo de 1997).

La palabra *revolución*, aplicada en estos ejemplos a dos de los aspectos medulares de la reforma educativa, delata la idea que el presidente del CODICEN tuvo acerca de la naturaleza del proceso que impulsaba. Aunque el término no haya sido empleado expresamente para caracterizar a la reforma en sí —tal vez por pudor frente a una expresión sospechosa de grandilocuencia excesiva<sup>3</sup>—, sí fue introducido, como en las citas precedentes, al pasar y en referencia a algunas de sus vertientes. Más allá de los vocablos escogidos, sin embargo, todo un conjunto de consideraciones muestra a las claras que Germán Rama no sólo abrigaba la convicción de hallarse al frente de un proyecto de gran magnitud y alcance, sino que intentó además comunicarlo como tal.

En esa óptica, el discurso hizo caudal de varios aspectos, a menudo combinados entre sí: transformaciones profundas, inscriptas en una proyección de largo plazo, e informadas por una base específicamente doctrinaria referida a la función social de la educación y al énfasis estatista en la materia. A lo anterior se sumó la insistencia en resaltar los elementos inéditos de la acción emprendida. Ejemplos de esto último abundan, y cubren la totalidad del período. “Hace una semana —decía Rama a fines de 1995— yo tuve un día entero de diálogo con cien directores y candidatos a dirección de cuatro departamentos en la ciudad de Salto. Es la primera vez que se hace un curso

---

<sup>3</sup> Nótese que no se reivindicó pero tampoco se rechazó una calificación semejante en ese sentido. La ambigüedad del párrafo siguiente es ejemplar al respecto: “La palabra revolución supone cambios muy profundos y como sociólogo diría que en el Uruguay de los últimos años no ha habido ninguna revolución de la sociedad en ninguna de sus dimensiones”, decía Rama en 1995 (*Búsqueda* del 13 de octubre); esto es, en un momento en que la mención de los “últimos años” no involucra a la reforma educativa.

sobre cómo se gestiona un establecimiento” (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995). Tres años después, afirmaba que el plan de alimentación por bandejas convertiría a Uruguay en “el primer país que le va a matar el hambre a los niños pobres” (*Búsqueda*, 5 de noviembre de 1998) y, a propósito de la implementación de la enseñanza por áreas en el Ciclo Básico, que “por primera vez tenemos una formación que respeta a los educandos, tiene un ciclo de formación que los introduce en la vida contemporánea, con dos años de informática” (*Búsqueda*, 3 de diciembre de 1998).

Esa tónica inaugural, a pesar de haber sido destilada en comentarios acerca de asuntos específicos, no dejó de generar, por acumulación, un efecto de impregnación general tendiente a asociar la reforma educativa a una suerte de nueva era. Naturalmente, ese efecto es posible gracias a otros ingredientes. La suma de “horas cero” —en la formación docente, en la alimentación escolar, en la enseñanza por áreas— debe formar parte de un marco más amplio, en el que la reforma sea presentada como un acontecimiento de envergadura sin par y se trace un horizonte de futuro en el que habrá de recogerse lo sembrado.

En ese terreno, el discurso de Germán Rama dista de ser avaro. En los albores de la puesta en marcha de la reforma, proponía por ejemplo la reflexión siguiente: “Hay un valor, que habría que saber económicamente cuál es, de levantar la moral colectiva en una esperanza de transformación del país a través de la educación” (*Búsqueda*, 13 de octubre de 1995). Durante la discusión parlamentaria del presupuesto, Rama sostenía ante los diputados de la Comisión respectiva que el proyecto de la ANEP estaba pensado “para un país” que quisiera “invertir fuertemente en los recursos humanos futuros” y establecía “grandes líneas de equidad” para “poner al Uruguay en el lugar que tuvo históricamente, cuando compitió en la escala mundial” (*Búsqueda*, 5 de octubre de 1995). En marzo de 1996, aprobado ya el presupuesto, que suponía un 20% de incremento respecto al de la administración anterior, y obtenido un préstamo del BID de 50 millones de dólares, Rama anunciaba que se ponía en marcha “el mayor proyecto educativo del país” (*El Observador*, 28 de junio de 1997). Promediando el período, estimaba a su vez que “el hecho social más importante que tiene el país es lo que está pasando en la educación; es el fenómeno de más impacto” (*Búsqueda*, 2 de octubre de 1997).

El futuro de la humanidad “es de la inteligencia”, aseveraba el presidente del CODICEN en una conferencia pronunciada en el Ateneo de Montevideo el 30 de julio de 1997. Uruguay, añadía, ya había comenzado a dar pasos ciertos hacia la conquista de ese futuro merced a la reforma educativa, “una transformación en la cual estamos adelantados”. Y citaba, para comparar, el caso del estado de Nueva York, que “está discutiendo cómo generar una ley para establecer la enseñanza pública para niños de 4 años”

porque allí “la educación pública comienza a los cinco”; en Uruguay, en cambio, la mayoría de los niños había quedado incorporada ese año, gracias a la reforma, a la enseñanza estatal (*Búsqueda*, 31 de julio de 1997). Acciones ahora para transformar el porvenir: tal es la síntesis de la visión de Rama sobre su cometido. De ahí el acento en el largo plazo, expresado en ocasiones en clave de exhortación: “No es ni este gobierno ni el que viene los que van a ver los resultados, van a ser las generaciones jóvenes, y es un tema nacional en el cual tenemos que trabajar todos” (*El Observador*, 3 de octubre de 1996).

En esa duración medida a escala de generaciones se inscribe el designio último de las políticas proyectadas, su norte doctrinario: el presupuesto elaborado por la ANEP supone, argumentaba su presidente, “una inversión en la construcción de una sociedad democrática” (*Búsqueda*, 5 de octubre de 1995). Y más generalmente, “Cuando se habla de educación se habla de la construcción de una sociedad desarrollada, democrática, con equidad, que pueda competir en el mercado internacional” (*Búsqueda*, 13 de octubre de 1995). *Construcción* es aquí una palabra importante, que engloba más de una idea cara a Germán Rama: voluntad, planificación, continuidad, desarrollo progresivo, es decir tiempos dilatados. Es decir, por lo tanto, paciencia. Es decir también generosidad, ofrenda a quienes vendrán, y no réditos inmediatos para los protagonistas de la hora: “Si conseguimos que en cinco años los niños de 4 y 5 años estén escolarizados, cuando en un 80 por ciento provienen del quintil más pobre, tenemos planteada una revolución social a largo plazo. Yo no la voy a ver, pero si se logra va a tener un impacto muy grande en la sociedad uruguaya” (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995).

Una revolución con una mecha larga, por decirlo de algún modo, que estallaría cuando quienes acercaron la llama ya no estuviesen. Pero la profundidad de un cambio no agota el espesor de connotaciones adheridas a la noción de revolución. En el discurso de Germán Rama, la invocación de ciertos principios rectores doctrinariamente orientados tiende a reforzar ese universo de sentidos: ellos son, entre otros, redistribución, equidad, esfuerzos especialmente dirigidos a los sectores más desfavorecidos. Las escuelas de tiempo completo y la cobertura preescolar, por ejemplo, tienen, según decía Rama, “una función social muy importante, como la de evitar la marginalidad, la exclusión social, el conflicto y ese espectáculo tan penoso que dan algunas sociedades latinoamericanas y otras de países desarrollados, en las que en medio de la prosperidad se funciona sobre la base de mecanismos terroríficos de control y de violencia” (*Búsqueda*, 5 de octubre de 1995).

Se trata de objetivos enunciados con un nítido perfil político, como al plantear que las escuelas de tiempo completo apuntan a “ese 15 o 20 por ciento que hoy no aprende en las cuatro horas que le damos de atención”, lo

cual “significa una transferencia de cultura a quienes no la tienen. La cultura es un elemento de poder. No todo el mundo va a estar de acuerdo con esto, y es: ¿Para qué vamos a invertir en estos rotos, si nunca van a aprender nada?” (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995). Las coordenadas programáticas que nutren tomas de partido de este tipo no son reivindicadas por Rama como una novedad, a pesar de ser ingredientes de un empuje al que se acepta dar un tinte revolucionario. Se pregona, por el contrario, una deuda con las “muy buenas tradiciones” de la educación pública uruguaya. No deja de ser un procedimiento clásico, en última instancia, mediante el cual se ejerce implícita o explícitamente la crítica del pasado inmediato apelando a las virtudes de un pasado anterior cuyas bondades se quiere recuperar. Rama se dice pues depositario de un legado: “No pretendo invertir la tendencia histórica sino forficarla. Hay una muy buena matriz” (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995).

Dicho de otro modo, las bases fundacionales del modelo educativo uruguayo, sus cimientos ideológicos, deben ser mantenidos. Se explica por lo tanto, desde que constituye el espinazo de la tradición que debe preservarse y potenciarse, el sesgo fuertemente estatista adoptado por Germán Rama como bandera y sello de la empresa acometida. Así desechaba, por ejemplo, los planteos de corte liberal formulados por el economista Ernesto Talvi en abril de 1998: “este país ha tenido la suerte que hace 120 años tuvo un gran proyecto educativo que inició José Pedro Varela”, sostuvo entonces Rama, antes de explicar que gracias a ese proyecto, “de un país de inmigrantes, de gentes de todas las lenguas, de todas las razas, de todas las religiones, se creó una sociedad justa y equitativa que tiene dos grandes elementos: la democracia política y la escuela pública”. Dos elementos, agregaba, que “son factores de integración nacional y que han cumplido un papel histórico” (*Búsqueda*, 30 de abril de 1998).

Dada esa línea argumental, no sorprenderá encontrar en los dichos del presidente del CODICEN una proclamada afiliación a las concepciones que en el extranjero abrevan en los mismos fundamentos, postuladas a su vez como puntos de referencia. Así se define Rama en ese rubro: “el mío es un pensamiento de raíz europea, socialdemócrata, y es una evaluación de las políticas que se realizaron en Europa después de la guerra. En Francia es obligatoria la educación a partir de los tres años; un modelo diferente al de Estados Unidos, donde lo es a partir de los cinco años. Yo me afilio al modelo de políticas compensatorias y de las políticas sociales europeas. He vivido en París enseñando, formándome con sociólogos como Alain Touraine” (*Brecha*, 17 de noviembre de 1995).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Nótese cómo, en la última frase del párrafo citado, vuelve a abonarse el argumento de autoridad a través de una apostilla que, en rigor, no viene del todo al caso.



La reforma, como buena revolución, se afirma en definitiva como una restauración. La recuperación de lo que supo ser el espinazo de la educación pública en Uruguay oficia de prenda de legitimidad, sustento doctrinario y plataforma para las transformaciones propuestas. El discurso de Germán Rama amalgamó en una narración apretadamente coherente todos estos componentes. Sobre ellos se montó a su vez el diseño de las líneas maestras de su gestión y, de resultas de ello, el anticipo de los frutos que generaciones venideras recogerían maduros. En ese nivel, el relato, completo, consistente y bien articulado, tuvo todo para obtener lo que probablemente perseguía: movilizar adhesiones, acicatear entusiasmos y, sobre todo, ser comprendido. Sin embargo, el modo y el registro retórico que asumieron otras regiones de ese mismo discurso conspiraron contra el cumplimiento cabal de esos fines.

## La gangrena, el *Titanic* y los guisitos

Hay enunciados que la memoria conserva sin dificultad. Si fuese necesario citar uno asociado con la reforma educativa, probablemente la elección recaería en una frase pronunciada por Germán Rama en agosto de 1996: “Si los productores agropecuarios estuvieran en el *Titanic*, gritarían ‘salven a los hacendados y tiren a los niños al agua’”. La imagen llegó como colofón de una argumentación contraria a la exoneración del pago del impuesto de Primaria a los productores rurales, que éstos reclamaban ante el gobierno. La polvareda que el episodio levantó fue considerable: la frase se propagó de inmediato por todos los medios de comunicación, suscitó reacciones de indignación de los aludidos y de desaprobación en otros sectores, y culminó con un intento de agresión física al presidente del CODICEN. El 16 de agosto, en efecto, el productor salteño Luis Fontes abordó a Rama hallándose éste en Salto, lo increpó duramente por sus expresiones y pretendió traducir sus animadversión en actos.

Fontes terminó procesado y pasó algún tiempo en la cárcel de Salto. A los pocos días, el 20 de agosto, la Federación Rural se solidarizaba con él declarando comprender su estado de ánimo, aunque sin avalar su proceder. Otro tanto ocurrió con el Movimiento de Productores del Norte, gremio del que Fontes era integrante. El 24 de ese mes, en Paysandú, los presidentes de las sociedades agropecuarias que integraban la Federación Rural ratificaron la resolución del consejo directivo de la gremial que rechazaba las expresiones de Rama, y exigieron su dimisión al cargo, a pesar de que el día anterior, en el programa televisivo *Hoy por hoy*, había presentado —sin demasiado entusiasmo, cierto es— sus excusas: “Lamento la imagen del *Titanic* y pido

disculpas a quienes se sienten agraviados. No era mi intención”, dijo entonces (*El Observador*, 25 de agosto de 1996).

Detenerse brevemente a consignar estos hechos vale la pena porque son ejemplares en más de un sentido. En primer lugar, muestran de manera casi caricaturesca que las palabras son hechos: la equivalencia entre una frase y un golpe de puño (fallido, pero al caso tanto da) representa algo más que un buen pretexto para bordar una metáfora. En segundo lugar, y más importante, la eficacia de las pequeñas frases en un contexto donde la expresión es difundida a través de los medios masivos, la televisión en particular. La fórmula condensada se ajusta, como formato, a las unidades de tiempo o de espacio propias de esos medios y su autor se convierte, por decirlo de algún modo, en su propio editor. En otros términos, una frase bien lograda integrará de seguro los fragmentos de declaraciones que un medio habrá de seleccionar para darles difusión.

En tercer lugar y relacionado con lo anterior, las buenas fórmulas facilitan la memorización del auditorio y propician, por consiguiente, su repetición. Un argumento expresado de esa forma aumenta sus chances de supervivencia en la mente y la boca ajenas, objetivo nada desdeñable. Por último, todas estas características hacen de esas pequeñas frases instrumentos eficaces para provocar reacciones; acuerdo y adhesión o irritación y rechazo, poco importa: el efecto primario de un argumento —no dejar indiferentes a los destinatarios— se ha cumplido. Como se ve, todo son virtudes en tanto se controle el recurso y la emisión de fórmulas semejantes no escape a la voluntad del emisor, ya que, una vez liberadas, las palabras actúan por sí mismas. En el caso de Germán Rama, no siempre es posible salir de dudas al respecto.

Se dijo antes que los primeros meses del período 1995-2000 fueron un tiempo para la persuasión; en el mismo sentido, y no sin simplificar algo las cosas, podría decirse que al promediar 1996 se había instalado ya otro tiempo. Un tiempo en el que los conflictos, verbales entre otros, se instalan primero y arrecian después. Un tiempo que, en materia de discurso, podría denominarse *tiempo de esgrima*: la explicación metódica y articulada de los propósitos, los mecanismos y los fundamentos de la reforma tuvo que retroceder para darle espacio a un juego de defensa y ataque, a un ir y venir de estocadas. Estocadas, porque sobre todo de fórmulas, de objetos retóricos más bien punzantes se sirvieron las partes enfrentadas. Repasar algo del vasto repertorio desplegado por Germán Rama implica, en consecuencia, recalcar en las principales batallas libradas en torno a la reforma.

Hay metáforas y metáforas. Algunas más inocuas que otras. A poco de estrenar el cargo de presidente del CODICEN, Rama hizo pública su preocupación por la “gangrena” que significan las faltas de los docentes. No es una imagen trivial: en virtud de apenas una palabra, los docentes aparecían asocia-

dos a la idea de descomposición, de un organismo carcomido por su causa. Tras la imagen llegaba la tesis y la prueba, característica del estilo Rama: “Existe un número excesivo e inaceptable de faltas. En los liceos de Montevideo se pierde uno de cada seis días de clase” (*Búsqueda*, 5 de octubre de 1995). No se trataba sin embargo de un rayo en el cielo sereno, puesto que ya en esa época habían aflorado cuestionamientos a la reforma educativa provenientes del planeta docente. Había ruido de floretes silbando al cortar el aire.

La Asociación de Inspectores de Enseñanza Secundaria lanzó sus primeras advertencias en mayo de 1995.<sup>5</sup> En setiembre, los maestros asumían una posición resumida en cuatro adjetivos: la reforma era a su juicio “inconsulta, autoritaria, ineficaz y superficial” (*Búsqueda*, 7 de setiembre de 1995). En diciembre, la Sala de Inspectores y la Asamblea Técnico-Docente de Secundaria reivindicaban por separado pero simultáneamente la participación de unos y otros “en la formulación e implementación de una reforma educativa”; los inspectores ampliaban además las críticas aludiendo al “enfoque economicista explícito” de las propuestas de Rama, que subordina —afirmaban— “los fines permanentes de la educación a valores económicos coyunturales y a objetivos de gestión empresarial como competitividad, productividad y eficiencia” (*Búsqueda*, 14 de diciembre de 1995). En marzo del año siguiente, coincidiendo con el comienzo de las clases, fueron los gremios docentes de Primaria, Secundaria y UTU más la intergremial de formación docente los que en conjunto rechazaron la reforma “por la filosofía que la sustenta”, al entender que se trataba de “un proyecto económico y no de contenidos pedagógicos”, además de ser “inconsulta y autocrática” (*El Observador*, 7 de marzo de 1996).

Frente a la prosa docente, maciza y previsible, Germán Rama ensayaba varios procedimientos. La ironía, por ejemplo: “Nosotros queremos escolarizar a 25 mil niños de cuatro y cinco años, 80% de los cuales pertenece al quintil más pobre de la población. Entonces, una dirigente sindical dijo que el objetivo de esta política era liberar mano de obra femenina porque el capitalismo necesitaba mano de obra complementaria. Esto implica que unos hablan en inglés y otros hablan en chino” (*Búsqueda*, 13 de octubre de 1995). O el argumento de retorsión:<sup>6</sup> “cierta orientación sindical sigue creyendo en el paro como instrumento. Y el paro sólo afecta y perjudica a las familias , pero

---

<sup>5</sup> “Sin el cuerpo inspectivo, [Rama] no va a poder hacer ninguna reforma”, dijo en ese momento la presidenta de la Asociación, Raquel García Bouzas (*Búsqueda*, 4 de mayo de 1995).

<sup>6</sup> El argumento de retorsión es aquel que consiste en desarrollar el argumento contrario según su propia lógica hasta poner en evidencia su incompatibilidad con sus condiciones de enunciación, sus consecuencias o sus condiciones de aplicación. Se llama autofagia a esa propiedad de un enunciado que, literalmente, “se come a sí mismo”. La retorsión es, pues, la refutación de un argumento mostrando o induciendo su autofagia.

no a las de altos ingresos que van a la educación privada, donde no hay paro. En consecuencia, es un ataque al grupo más débil de un país” (ibídem).

Quienes en ese período llegaron más lejos en su ataque a la reforma educativa fueron los docentes agrupados en la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES), quienes la rechazaron por considerar que estaba enmarcada en un modelo “antidemocrático”, resolvieron boicotearla y declararon al CODICEN “enemigo de la educación pública”. Más aún: hubo voces que se alzaron para proponer incluso que los padres no inscribiesen a sus hijos para los cursos de 1996. Germán Rama sacó a relucir entonces varios de sus expedientes favoritos: exposición demostrativa apoyada en pruebas extratécnicas (“hay 12.800 profesores que perciben remuneraciones en la educación secundaria, de los cuales 65% está en el Interior. [...] Si un grupo minúsculo de personas hace declaraciones de esa naturaleza, ¿cómo vamos a estar atendíéndolas? ¿A quiénes representan?”), argumento de autoridad (“Los sindicatos no son interlocutores en materia técnico docente”) y fórmula destinada a dar un golpe seco: la existencia de “profesores incitando a los padres para que sus hijos no reciban educación” supone sencillamente que “están locos” (*Búsqueda*, 7 de diciembre de 1995).

No obstante estos cruces, no había llegado aún el momento de ruptura, es decir, agosto de 1996. Ese mes se produjo el incidente con los productores rurales pero, sobre todo, las ocupaciones de liceos por parte de los estudiantes. El objetivo de la reforma educativa, calificada como “antipopular, autoritaria y verticalista” y planteada “en función del mercado y no de las verdaderas necesidades de nuestro pueblo”, es “mantenernos ignorantes para manejarnos”, se dijo desde el bando de los ocupantes (*El Observador*, 15 de agosto de 1996). A ello se sumó una exigencia medular: la “participación real de los verdaderos protagonistas” por medio de un amplio debate nacional sobre la educación y, hasta tanto éste no se procesase, el cese de la aplicación de la reforma. La réplica de Germán Rama vino nuevamente de la mano de la ironía y del argumento de autoridad: “una cosa es un debate público en cada uno de los liceos con los estudiantes —política que ha practicado este consejo— y otra es un gran debate nacional en el Estadio Centenario, con el que sustituimos la figura de que este país es una república democrática con un estado de derecho y autoridades electas y establecemos una asamblea multitudinaria. La idea es de tal vaguedad e inviabilidad que no puede ser considerada seriamente” (*El Observador*, 22 de agosto de 1996).

Pero el presidente del CODICEN fue más allá. Arremetió contra el sindicato docente, puso en duda la autenticidad de las motivaciones de la movilización, y le asignó un “carácter eminentemente político que no tiene que ver con la educación” (*Brecha*, 23 de agosto de 1996). “Notoriamente la asociación de profesores estimula a los estudiantes a ocupar los liceos”, acusó Rama,



atribuyendo además un paro de 72 horas resuelto por la gremial de profesores de Montevideo a la intención de mantener “un nivel de conflicto en torno a fechas recordatorias de un hecho triste y grave para el país como fue lo del Filtro” (*El Observador*, 22 de agosto de 1996). Esta última mención sellaba sin retorno el ingreso en una espiral ascendente que traería enunciados cada vez más fuertes. Véase la progresión: si en 1996 Rama afirmaba que el mes de agosto es “complicado por razones ideológicas” (*Brecha* del 23 de agosto), cuando al año siguiente las ocupaciones estudiantiles se repitieron la expresión se volvió más cruda: agosto había pasado a ser para Rama, en 1997, un “mes de festividades” y de “santos patronos” para el Partido Comunista y los Tupamaros, en alusión a los aniversarios que se cumplen ese mes de las muertes de Líber Arce (1968) y de Fernando Morrón (1994), este último durante la represión policial en las inmediaciones del hospital Filtro.

Encuadradas en la acusación de Germán Rama al PCU y al MLN de “estar totalmente interesados en que no se avance en la educación por razones políticas” (*El Observador*, 7 de agosto de 1997), esas afirmaciones conocieron otra versión, más provocadora aún, si cabe: a raíz de los sucesos del Filtro, en palabras del presidente del CODICEN, “ocurrió una cosa penosísima que fue el cierre de las escuelas durante cinco días”, en tanto que el 14 de agosto, siempre según Rama, “es un día en que el Partido Comunista tiene un estudiante que falleció” (*Brecha*, 15 de agosto de 1995).<sup>7</sup> Las reacciones, por supuesto, no se hicieron esperar: el Partido Comunista, en particular, denunció al presidente del CODICEN ante la Corte Electoral por lo que consideró una violación de la prohibición de realizar actos de carácter político a los directores de los entes autónomos y servicios descentralizados. Y vino la contrarréplica: no se trató de declaraciones políticas, puntualizó Rama; “simplemente me referí a un hecho iniciado por otros que firmaban muros y hacían afirmaciones”. Sus palabras, subrayó, no fueron “un juicio de valor”, sino un “juicio de constatación”, y “un juicio político es un juicio de valor”. En cuanto a los muros pintados, aseguró tener “una colección de fotos” (*Búsqueda*, 14 de agosto de 1997).

El “mes de festividades” concluyó, pero no se llevó con él los objetos verbales arrojados, que siguieron surcando el firmamento de la reforma educativa. El 9 de setiembre, por cadena de radio y televisión, Germán Rama volvió a cargar sus argumentos con munición de grueso calibre: quienes están ocupando los establecimientos son una minoría, sostuvo, se preguntó a

---

<sup>7</sup> Por peculiar que parezca, esta manera de referirse al 14 de agosto no es sino una definición retórica, esto es, una definición empleada como argumento. En este caso, se trata a todas luces de una definición aparentemente descriptiva, cuando en realidad, por la coloración irónica que contiene, consiste en una definición en comprensión.

quiénes responden (prolongando el eje de la disputa de agosto) y advirtió, en el mismo sentido, sobre la existencia de una “escalada violentista que compromete a la sociedad toda”. Los ocupantes demuestran “desprecio a la democracia”, cometieron actos “vandálicos” y es dudoso que se trate de estudiantes: quemaron la bandera nacional y bancos de los establecimientos, rompieron piletas e inodoros, violentaron los laboratorios de física y de química del IAVA, robaron balanzas de precisión y el disco duro de un computador. En cuanto a los estudiantes propiamente dichos, “resulta difícil saber qué quieren” y así, concluyó Rama, no se puede dialogar (*El Observador*, 10 de setiembre de 1997).

Sin embargo, se intentó. En medio de tales andanadas y pese a ellas, entre la primera y la segunda ola de ocupaciones, alguna instancia de diálogo entre las autoridades y los estudiantes fue instrumentada. Fue la ocasión de regresar a un registro discursivo menos tormentoso. La calificación vale dado el contexto, puesto que de todos modos lo que recuperó protagonismo en el discurso de Germán Rama fue la refutación en clave irónica. Un encuentro destinado a mantener un diálogo tuvo lugar el martes 1° de octubre de 1996 en el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente. Los estudiantes reiteraron allí su demanda de detener la aplicación de la reforma. Rama dio dos argumentos contrarios. Según el primero, al tratarse de una ley aprobada por el Parlamento, la reforma educativa no podía frenarse, y en caso de hacerlo los estudiantes estarían pidiendo “un golpe de Estado” (*Brecha*, 4 de octubre de 1996). Entre el primer aserto y la conclusión media, evidentemente, un verdadero salto mortal ejecutado en aras de lograr un enunciado de impacto, capaz de desautorizar al interlocutor, presionándolo hasta arrinconarlo en la imposibilidad de replicar.

El segundo argumento es más elaborado y persigue fines análogos. Atender la demanda de dejar sin efecto la reforma, sostuvo Rama, ocasionaría graves perjuicios, como el de dejar sin educación preescolar a miles de niños. Lo cual, a su juicio, no dejaba de ser paradójico: “los estudiantes progresistas me vienen a pedir que echemos a los estudiantes más pobres que ahora tienen educación preescolar” (*Brecha*, 4 de octubre de 1996). Se notará, además de la ironía, la condensación en una frase de una cadena de inferencias: los estudiantes piden el cese de la reforma educativa; la reforma permite incorporar a miles de niños pobres acceder a la educación preescolar; luego, los estudiantes piden dejar a esos niños pobres sin el beneficio que la reforma les ha traído. Añadido el adjetivo *progresistas* y escogido el verbo *echar*, queda cabalmente configurada la paradoja, y con ella la ironía. Sólo que de una proposición a otra hay algo más que inferencias: la reforma en su globalidad, a la que se refiere el pedido, en la refutación aparece concentrada en uno de sus aspectos, aquél que sirve mejor a los intereses de quien refuta.

Por lo demás, el procedimiento es útil para poner en evidencia, mediante el señalamiento de un asunto concreto, la vaguedad del reclamo, la defensa de intereses particulares que lo motiva, en detrimento de otros igualmente legítimos, el desconocimiento de lo que implica la reforma en toda su extensión, o todo eso junto.

La estructura de esta refutación volvió a emerger, con algunos matices, al desatarse el conflicto en torno a la implementación del programa de “Alimentación por bandejas” en las escuelas públicas. Ante la oposición manifestada por los docentes de Primaria, Germán Rama estimó que era “un hecho insólito” que los gremios de maestros se hubiesen opuesto “a darle de comer a los niños” (*Búsqueda*, 10 de setiembre de 1998). En términos generales, las disputas a propósito de este programa de alimentación contuvieron lo más insatisfactorio del desempeño retórico del presidente del CODICEN. Así fue ya desde un comienzo, puesto que no puede verse sino como un desliz una de las expresiones elegidas para publicitar las ventajas del nuevo sistema: “Vamos a poder suprimir aquellos guisitos hechos por una cocinera que en muchos casos no tiene ni educación primaria” (*El Observador*, 28 de agosto de 1998).<sup>8</sup>

Poco después, Rama la emprendía contra los periodistas que informaban acerca de inconvenientes con las bandejas surgidos en una escuela: “¡Por el amor de Dios! ¿Ustedes hacen una nota por cada restaurante que tiene problemas? Acá hay 25 mil comidas (diarias) que son más que las que ofrecen todos los restaurantes de Montevideo” (*Búsqueda*, 5 de noviembre de 1998). Por esos mismos días, se supo que la maestra Sandra Semproni, del jardín de preescolares de la escuela 325, habría sufrido lesiones al tragar una viruta de aluminio; al comentar el hecho, Rama dijo ante todo que no le constaba que la maestra hubiese “ingerido aluminio”: “las tapas de las bandejas son de cartón laminado, de modo que, en todo caso, lo que se puede ingerir es cartón. El papel se come, los presos lo comen, como se ve en las películas” (*Brecha*, 6 de noviembre de 1998). Una suposición reforzada por un conocimiento de origen cinematográfico no compone sino una defensa débil, que tampoco se ve fortalecida por la indicación de la “sugestiva coincidencia” de que la maestra afectada fuese hija del diputado de Asamblea Uruguay Víctor Semproni. Otro tanto cabe decir de la alusión a las “alteraciones mentales” de una niña de 12 años, que en la escuela de Piedras Blancas habría estado a punto de ingerir un trozo de vidrio; la niña lo habría colocado ella

---

<sup>8</sup> Los “guisitos” parecen haber corrido una suerte similar a la imagen del *Titanic*, ya que la frase siguió reverberando, al menos en los medios, tiempo después de haber sido pronunciada. El diario *El Observador*, por ejemplo, volvió a citarla en su edición del 31 de octubre de 1998, y el semanario *Brecha* hizo lo propio el 6 de noviembre del mismo año.

misma en su comida, aventuró Rama, para “llamar la atención” (*Brecha*, 6 de noviembre de 1998).

La dureza de la expresión no iba acompañada pues, en estos episodios, de la solidez de los argumentos vertidos en otras situaciones, y lejos de fortificar las tesis enunciadas, no hacía más que aumentar su fragilidad. Lo que en otras controversias pudo ser percibido como golpes de gracia, en la disputa de las bandejas podía verse como un síntoma de desestabilización. El discurso se vuelve entonces mucho más vulnerable, y pierde algo tan importante como la selectividad a la hora de designar sus blancos. En lo que acabó pareciéndose a zarpazos dados a ciegas, junto con la “gente que se organiza para que los niños no coman” y que utiliza “técnicas sediciosas”, llegaron a recibir golpes una maestra preescolar, una niña y “las cocineras” del sistema anterior, que “le compraban (la comida) a quienes le aseguraban una cama para ellas y una alimentación para ellas” (*Búsqueda*, 3 de diciembre de 1998).

Sin duda, por alguna razón que no es sencillo desentrañar, a Germán Rama le resultó difícil organizar la trama de su discurso en el debate sobre las bandejas. Lo encrespado de éste fue ciertamente la causa, ya que los hubo del mismo tenor sobre otros temas sin que ello hiciese mella en la calidad de los argumentos. Tampoco parece que deba atribuirse esa deficiencia a la multiplicación de los frentes de confrontación. Por dos veces a lo largo de 1998, la segunda de ellas mientras se procesaba, en paralelo, el conflicto de las bandejas, Rama salió al ruedo para desestimar críticas de signo liberal, y lo hizo sin desmerecer sus antecedentes en materia de argumentación.

En abril rechazaba una propuesta del economista Ernesto Talvi, director ejecutivo del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), que consistía en crear juntas integradas por docentes y padres para administrar cada una de las escuelas y para que elaboraran su propio proyecto educativo. “Lo que se propone —sentenció Rama— es un sistema en donde desaparece la educación nacional. Es igual al que hizo Pinochet en 1980”. Lejos del tono que presidiría tiempo después sus dichos sobre las “alteraciones mentales” o la presunta corrupción de las cocineras, añadía entonces que, de ponerse en práctica las ideas de Talvi, “habría mil escuelas protestantes, una de la virgen de Iemanjá, una tupamara y una de cada partido político”; ello significaría la ruptura de la laicidad en la educación pública uruguaya, que “cumple un papel importante en la equidad y en la solidaridad”, y a la postre “se rompería el tejido social nacional” (*Búsqueda*, 30 de abril de 1998).

En noviembre, nuevamente el CERES producía un informe sobre la educación en Uruguay que no ahorraba críticas a la reforma en curso. Germán Rama, que al mismo tiempo arremetía, por ejemplo, contra las cocineras, se despachó a placer con instrumentos más apropiados y habituales en su arsenal. Entre ellos, el argumento de autoridad, naturalmente: el informe de ma-

rras, dijo, es un documento “que a uno le da una profunda preocupación por la ignorancia con que está hecho. No tienen ni idea de cómo funciona la educación. No tienen ninguna idea. Solamente tiene epítetos y agravios”. E insistió: “Nunca he leído tantos desconocimientos y horrores sobre la educación pública”, antes de pasar a una prueba extratécnica: “Dicen que los maestros y los profesores son nombrados por antigüedad. En el día de ayer se terminó el concurso de pruebas con sobres cerrados para ser directores de escuelas. Iniciaron 700 personas las competencias, ganaron 335 para ocupar 190 cargos de dirección de escuelas. No hubo un solo elemento de antigüedad, pura competencia. No hay nadie que sea nombrado por antigüedad” (*Búsqueda*, 3 de diciembre de 1998).

Hostilidad de los docentes, ocupaciones estudiantiles, enfrentamiento con los productores rurales, con voceros, ideólogos y propagandistas liberales, con dirigentes políticos y legisladores (el presidente del Frente Amplio, diputados nacionalistas, el Partido Comunista y el MLN), entredichos con periodistas, a diestra y siniestra libró combates Germán Rama durante el *tiempo de la esgrima*. En todos los casos, la defensa de la reforma educativa le hizo sacar a relucir un dispositivo retórico solvente y rico, que contrastó casi siempre con el de las contrapartes, a menudo convenido y poblado de materiales sin mayor brillo y reiterados a saciedad. En todos los casos, excepto cuando los episodios de la alimentación por bandejas. Allí la ingeniosidad se tornó en ofuscación, y la retórica como arte marcial cedió el paso a la mera violencia. No hubo en esa circunstancia, en pureza, una defensa de la reforma. Tal vez, y no es esto más que una conjetura, porque en realidad las bandejas no formaban parte de la reforma.

## “Yo no sé bien qué quiere decir”

Sabido es que la glosa de cualquier discurso, oral o escrito, es virtualmente infinita. Sobre todo si se trata de proponer interpretaciones, de extraer significados y proceder a lo que Michel Foucault llama la técnica del comentario.<sup>9</sup> El análisis retórico, si bien apunta más a las estructuras que a los significados (en caso de admitir que ambas cosas puedan ser tratadas del todo separadamente), puede también desarrollarse con peines tan finos como quepa imaginar. Las estructuras se combinan unas con otras, se engloban recíprocamente, se refuerzan o matizan entre sí, los argumentos se casan con

---

<sup>9</sup> Véase la interesantísima exposición que hace Foucault al respecto en la introducción de *El nacimiento de la clínica (La naissance de la clinique. Une archéologie du savoir médical*, París, PUF, 1963).



figuras, las figuras dan carne y color a las tesis, las tesis derivan unas de otras y suelen venir preñadas de argumentos potenciales o expresos. Hay con qué, en definitiva, satisfacer el más agudo afán entomológico. Máxime cuando se dispone de un discurso dilatado a lo largo de cinco años, organizado alrededor de un eje de mucha densidad.

Sin llevar ese análisis hasta sus últimas consecuencias, sin recorrer necesariamente todos los estratos geológicos del discurso, es posible de todos modos trazar su perfil. Esto es lo que se ha intentado aquí, distinguiendo a grandes rasgos dos tiempos (el de la persuasión y el de la esgrima), y tres vectores (el de la explicación y la docencia de la reforma, el de las proyecciones y las bases doctrinarias, y el de la defensa). Así mismo, se pretendió dar sustento a una impresión inicial: los dichos de Germán Rama constituyeron el punto de fuga de la totalidad de los debates. Por la naturaleza y las características de su expresión verbal tanto como por voluntad del interesado. “¿A quién hay que reclamarle el cambio de esta política?”, le preguntaba en 1995 una periodista del semanario *Brecha* (17 de noviembre); “A mí”, respondió Rama. Punto.

Se quiso poner de manifiesto también la capacidad de las palabras de desencadenar, acelerar o profundizar dinámicas fácticas. Fue señalado al respecto, entre otros, el papel de las pequeñas frases, de las fórmulas. Algunas de ellas fueron citadas, pero hubo por cierto muchas más. Súmense las siguientes a las transcritas, sólo para engrosar el florilegio: “si este país no es capaz de hacerlo [integrar 25.000 niños a la educación preescolar] de aquí al año 2000 es un país de cuarta” (*El Observador*, 8 de marzo de 1995); “es una demostración de cómo la gente no sabe sumar ni restar” (ante el reclamo del gremio de maestros por la supuesta reducción de horas docentes que introduce la reforma educativa, *El Observador*, 31 de octubre de 1998); la educación “no puede depender de los operadores turísticos ni de los industriales aceiteros” (*El Observador*, 6 de setiembre de 1999).

Un gran capítulo que no fue abordado en sí mismo es el de las figuras, aunque fue mencionado en más de una ocasión el empleo de ironías, sarcasmos, paradojismos y metáforas, entre otras. Podría añadirse el gusto de Rama por las preguntas retóricas. Un gusto a veces inmoderado, como en este caso: “¿Por qué no tratamos entre todos de hacer un esfuerzo? ¿Qué es lo que queremos lograr, que los padres pobres no manden a los hijos a comer? ¿Eso es el gran éxito que vamos a tener? ¿Nos vamos a ir a dormir tranquilos con esto? ¿Esa es nuestra gran noticia, nuestra gran cooperación a la situación de la raza humana y de nuestros chiquitos?” (*Búsqueda*, 5 de noviembre de 1998). O las frecuentes ilustraciones, esto es, el refuerzo de una tesis que se considera admitida, dándole una apariencia viva y concreta por medio de un relato real o ficticio. He aquí un ejemplo: “En nuestras familias de clase media

educada, cuando un niño hace ruido mientras estamos haciendo un trabajo, le decimos: 'Juan, no me harías el favor de quedarte quieto un momento porque tengo que entregar este trabajo. Te prometo, si me ayudás, que después vamos a ir a jugar a la plaza'. En esta frase hay una incitación al razonamiento, se emplean tiempos condicionales, se concede una gratificación diferida y se revela toda una estructura de pensamiento. En un sector popular, la expresión más simple es: 'callate gurí de...', con lo cual se expresa nada más que un imperativo. Éstos son los dos capitales culturales con los que los niños llegan a la escuela" (*Posdata*, 8 de marzo de 1996).<sup>10</sup>

Resta finalmente subrayar lo obvio. En retórica, los tratadistas clásicos recomendaban, ya hace veinticinco siglos, prestar especial atención a la adaptación del discurso al auditorio. Maniobrar, en esa óptica, los estilos de la elocuencia y asumir, por ende, la variabilidad como uno de los puntos de partida indispensables para el diseño de una estrategia discursiva. Consejo evidente, se dirá, pero un comentario de Federico, estudiante de secundaria, muestra cómo la lección merece seguir siendo escuchada. "Rama dice ante el Parlamento que 'hay que crear núcleos de atención a los niños y a la vez brindar paquetes de conocimiento a los jóvenes adolescentes'", dijo Federico, antes de precisar: "Yo no sé bien qué quiere decir con esto de brindar paquetes..." (*Posdata*, 23 de agosto de 1996).

---

## Resumen

La reforma educativa del período 1995-2000 estuvo marcada por una fuerte y constante producción discursiva pública, hecha de explicaciones y controversias, diatribas e intentos de demostración, diálogos y malentendidos. El protagonista de esas irrupciones e intercambios discursivos fue sin duda Germán Rama, entonces presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP. Articulado en torno a tres vectores (uno de explicación de la reforma, otro vinculado con sus proyecciones y bases doctrinarias, y un tercero orientado a su defensa), el discurso de Germán Rama se caracterizó también por un estilo y ciertos rasgos formales que, junto con su altísima exposición, obraron decisivamente para convertir el programa de acción emprendido en un foco de atención y de debate permanente. El propósito de este ensayo es examinar, a través del análisis de ese discurso, algunos aspectos de la dimensión retórica de la reforma educativa a lo largo de ese quinquenio, distinguiendo a grandes rasgos dos tiempos: uno, inicial, de persuasión, y un segundo dominado por una tónica de enfrentamiento.

**Palabras clave:** ensayos, reforma educativa, Uruguay, discurso, actores sociales, debates.

---

<sup>10</sup> Nótese, en primer lugar, el optimismo de que da muestras Germán Rama acerca de lo que ocurre en las familias de clase media educada y, en segundo lugar, la aparición de la metáfora del *capital cultural*, un motivo recurrente de su discurso en materia de figuras.

## Abstract

The educational reform of the 1995-2000 period was imprinted by a strong and constant public discourse production, made of explanations and controversies, speeches and demonstration attempts, dialogs and misunderstandings. The protagonist of these disruptions and discourse exchanges was undoubtedly Germán Rama, then president of the ANEP's Central Board of Directors. Articulated on three vectors (one explaining the reform, another one linked to its projections and a third one oriented towards its defense), Germán Rama's discourse was also characterized by a style and certain formal features that, alongside its tremendous exposition, had a decisive influence in converting the program of action undertaken into the center of permanent attention and debate. The purpose of this essay is to examine, by means of the analysis of that discourse, some aspects of the rhetorical dimension of the educational reform throughout that five year period, roughly distinguishing two eras: an initial one, of persuasion, and a second one, dominated by a climate of confrontation.

**Key words:** essays, educational reform, Uruguay, discourse, social actors, debates.

---

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.

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

# Del relacionamiento entre técnicos y políticos en el Uruguay\*

*por Diego Irazábal*

## 1. Introducción

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

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

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

---

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



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

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

## **Pregunta e hipótesis de investigación**

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

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

Hipótesis:

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

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

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

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

## La reforma educativa uruguaya (1995-2000)

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Técnicos y políticos en escena

### Sobre el poder y su delegación

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

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

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

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

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

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

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

## Las cualidades de los técnicos

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

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

El principal capital o la principal arma de los técnicos radica en que poseen los conocimientos tanto teóricos como prácticos que son necesarios para el diseño y la implementación de políticas que buscan tener un impacto real sobre los beneficiarios. Estos conocimientos a su vez adquieren mayor valor estratégico cuando se trata de políticas que por su propia naturaleza demandan análisis exhaustivos. En este sentido, la propia reforma educativa fue una política compleja que se basó en un análisis racional-exhaustivo<sup>2</sup> con algunas modificaciones. Es decir, que una política desarrollada según las reglas de este método iba a demandar un importante cúmulo de conocimientos técnicos, imponiéndose así la necesidad de acudir a ellos. Tal como señala María Ester Mancebo:

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

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

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

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

---

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



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

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

## **La actitud adoptada por el actor político**

### ***La delegación política***

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***La votación del Presupuesto***

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

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

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

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

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

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

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

## El peso del Estado

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Los organismos internacionales

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

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

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

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

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

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



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

### 3. La comunión de ideas

#### Una reforma estatista en tiempos de liberalización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Razones de una reforma estatista

### *Las opiniones de los entrevistados*

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

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

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

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

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

---

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

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

### ***El factor Rama***

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

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

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

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

---

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

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

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

## 4. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Anexo

### ¿Democracia con tecnocracia?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliografía

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

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

---

## Resumen

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

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

## Abstract

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

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

---



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

# Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)\*

*por Adolfo Garcé y Gustavo De Armas*

Entre 1995 y 1999, el gobierno presidido por Julio María Sanguinetti impulsó con decisión una reforma educativa de proporciones infrecuentes. Aunque en este proceso las agencias internacionales (especialmente el Banco Mundial y el BID) tuvieron una participación muy activa, dicha reforma no siguió los cánones neoliberales clásicos: por el contrario, la reforma educativa de Uruguay amplió considerablemente el gasto público en educación y fortaleció el papel del Estado en la orientación y ejecución de estas políticas. El objetivo de este documento es explicar esta “paradoja”: una política inculcablemente estatista, realizada con el apoyo decisivo de instituciones identificadas con el regreso de la ortodoxia.

La primera sección de este texto está destinada a explicitar los supuestos teóricos básicos sobre los que se apoya la argumentación. En la segunda, se describe el contenido de la

**Adolfo Garcé.** Máster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República. Docente universitario.

**Gustavo De Armas.** Máster en Ciencia Política por la Universidad de la República, Licenciado en Ciencia Política y en Sociología por la Universidad de la República. Docente universitario. Consultor de UNICEF.

---

\* Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a Francisco Panizza (London School of Economics and Political Science), que nos estimuló a relacionar el estudio de la reforma educativa en Uruguay con la problemática teórica de la transferencia de políticas, y a María Ester Mancebo (Instituto de Ciencia Política, Montevideo), con quien discutimos algunas de las ideas de este documento

reforma educativa en Uruguay y se repasan los principales momentos de su proceso de elaboración, adopción e implementación. En la tercera sección se proponen las hipótesis explicativas fundamentales de la mencionada “paradoja”. Las dos principales pueden ser resumidas del modo siguiente: a) la capacidad de influencia de las instituciones financieras internacionales depende del tipo de relación existente en cada país entre conocimiento especializado y política (una de las características más llamativas del sistema político uruguayo es el papel marginal y subordinado que tradicionalmente han desempeñado los especialistas y sus saberes en la elaboración de las políticas); b) la capacidad de transferencia de paradigmas de política desde las instituciones financieras internacionales disminuye a medida que aumenta la acumulación de conocimientos especializados en el ámbito interno (en el sector educativo, Uruguay había logrado generar, al cabo de un largo proceso que hunde sus raíces en la década del sesenta, una masa crítica muy importante de diagnósticos y recomendaciones de reforma). El texto concluye con algunos apuntes de orden teórico referidos a la problemática de la transferencia de políticas y a la dinámica política del conocimiento especializado.

## **1. Cambios en las políticas públicas, paradigmas de políticas e influencia externa**

Como puede advertirse a partir de la mera formulación de la “paradoja” que desató la indagación, este texto se apoya en dos supuestos teóricos fundamentales. En primer lugar, asignamos un papel muy importante a las ideas, en general, y a los paradigmas de política apoyados en saberes especializados, en particular, en la orientación de los procesos de reforma. En segundo lugar, admitimos que, al menos en el plano teórico, y sin que esto necesariamente implique sucumbir ante las modalidades más extremas de los enfoques neodependentistas, es razonable suponer que la participación de las agencias internacionales en las reformas induzca la implementación de patrones reformistas alineados con el catálogo ortodoxo.

Durante muchos años, los especialistas solían apelar a las ideas fundamentalmente para explicar la conservación del orden social. Probablemente, el mejor ejemplo de este sesgo pueda advertirse en los enfoques marxistas, para los cuales la ideología dominante es una clave fundamental en la reproducción del *statu quo*. Sin embargo, esta asociación entre ideas y orden social aparece también en otras tradiciones. En la teoría weberiana, por ejemplo, los valores y creencias predominantes son esenciales para comprender el fenómeno de la dominación social.

La percepción de los estudiosos acerca de la influencia de las ideas en las políticas ha experimentado, en los últimos veinte años, una doble mutación muy interesante. En primer lugar, como ha dicho Camou (1997), hemos asistido durante los últimos años a un verdadero *revival* de las ideas. Tanto la literatura especializada en políticas públicas como la del campo de la economía política muestran claramente el creciente interés de los estudiosos en incorporar las ideas en sus modelos explicativos. En segundo lugar, el regreso de las ideas muestra, además, una novedad muy significativa: las ideas dejaron de funcionar predominantemente como variables independientes de la estabilidad, el orden social, el *statu quo*, para ser incorporadas a los modelos que buscaron explicar la dinámica de las políticas, los cambios, las transformaciones estructurales. Naturalmente, esta doble mutación relacionada con el poder político de las ideas es inseparable de las profundas transformaciones que han experimentado los modelos de desarrollo y las políticas públicas a partir de los ochenta: no es posible entender estos cambios sin dar cuenta de la crisis del keynesianismo y del regreso de la ortodoxia liberal (Garcé 2001).<sup>1</sup>

En los últimos años, la literatura acerca del poder político de las ideas se ha visto alimentada a partir de dos nuevos desarrollos en campos teóricos distintos. Por un lado, en el campo de la economía política, y combinando la literatura acerca del impacto de los partidos en las políticas macroeconómicas (desde Hibbs a Alesina) con la acumulación teórica acerca de la influencia de los paradigmas de política en la política económica, Carles Boix (1996) ha argumentado muy persuasivamente que las estrategias económicas de los países (y los resultados en el plano económico y social) son una función de las preferencias ideológicas de los partidos gobernantes (Garcé, 2000b: 74-81). Por otro lado, en el campo del estudio de políticas públicas, ha aumentado fuertemente el interés por los procesos de transferencia de políticas. Los estudios acerca del papel del *policy transfer* asignan una importancia fundamental a las ideas en el proceso de *policy-making*: buscan estudiar cómo, por qué y con qué resultados determinadas ideas o modelos de políticas son transferidos desde un sistema político hacia otro (Dolowitz y Marsh, 2000).

---

<sup>1</sup> Uno de los autores que más claramente advirtió, tematizó y testimonió el papel de las ideas en las reformas de las políticas fue Peter A. Hall. Véase especialmente: "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in The Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", en Mark Lichbach y Alan Zuckerman (eds.): *Comparative Politics*, Cambridge University Press, 1997.

## Las instituciones financieras internacionales en la liberalización de las políticas en América Latina

Es un lugar común, tanto en la literatura acerca de la reforma de las políticas en los países en desarrollo como en el debate público latinoamericano, asociar las instituciones financieras internacionales (FMI, BM, BID) con el giro hacia el liberalismo económico que ha caracterizado los años posteriores a la crisis de la deuda externa. Esta relación no tiene, por cierto, nada de antojadiza. Es sabido que, desde los ya lejanos tiempos del debate entre estructuralistas (CEPAL) y monetaristas (FMI) acerca de las causas de la inflación, hasta el Consenso de Washington, las instituciones financieras internacionales (IFI) se han caracterizado por promover interpretaciones ortodoxas acerca del desarrollo latinoamericano, y por impulsar enérgicamente propuestas de reforma dirigidas a ampliar el papel del mercado.

Tradicionalmente, las IFI han tenido una influencia mayor sobre la política macroeconómica que sobre las políticas sectoriales. Recuérdese que, aunque también bregaba por otros objetivos como la expansión del comercio, el principal tema de la agenda del FMI en América Latina durante los años sesenta fue la estabilización de precios. Sus recomendaciones reflejaban su diagnóstico monetarista del proceso inflacionario: equilibrio fiscal, restricción del crédito y de los niveles salariales. Sin embargo, a partir de la crisis de la deuda externa en los ochenta, las IFI han comenzado a incidir más exhaustivamente en la determinación de los rumbos de las reformas en cada país, pasando de las políticas macroeconómicas a las políticas sectoriales (Martínez, 2000: 128-130).

Aunque todavía no ha sido suficientemente estudiada, parece claro que la relación entre las IFI y las reformas sectoriales es mucho más compleja de lo que podría esperarse. En primer lugar, por una razón material: la influencia de estas agencias no necesariamente se ejerce de un modo tan directo y categórico como puede y suele hacerlo en el terreno de las políticas macroeconómicas. En segundo lugar, por una razón sustantiva: muy a menudo, las IFI no tienen recomendaciones para las políticas sectoriales tan ortodoxas, estructuradas y estables como las que han elaborado en el plano de las políticas económicas clásicas (Martínez, 2000: 128; Dolowitz y Marsh, 2000). Es decir que, aunque en líneas generales puede afirmarse que también en el terreno de las políticas sectoriales estas instituciones procuran inducir la adopción de recomendaciones alineadas en el *mainstream* del Consenso de Washington, en los hechos esto no siempre funciona de un modo tan simple y directo.

## 2. Una reforma heterodoxa en el país de la amortiguación

Diversos autores han señalado que el ajuste estructural en Uruguay ha seguido una pauta muy moderada, propia de la tantas veces señalada capacidad de amortiguación del sistema político uruguayo: pocas privatizaciones, proceso paulatino y moderado de desregulaciones, incorporación tenue de los principios del New Public Management en la estructura administrativa, reforma mixta del sistema de previsión social, etc. (Lanzaro, 2000). En un panorama general signado por esta pauta gradualista y por una actitud predominantemente escéptica ante el paquete ortodoxo de reforma estructural, la reforma educativa se destaca claramente por ser la más heterodoxa de todas ellas, es decir, la que se aleja más abiertamente de los códigos doctrinarios del Consenso de Washington.

Desde el punto de vista de sus objetivos, apostó con toda nitidez a combatir la inequidad social y a mejorar las oportunidades de desarrollo en los sectores más pobres de la sociedad uruguaya; desde el punto de vista de sus instrumentos, cifró todas sus expectativas en potenciar la intervención del Estado, obligándolo a asumir nuevas tareas (universalización de la enseñanza inicial) y a mejorar rápidamente su desempeño en la provisión de los servicios educativos; desde el punto de vista, financiero, significó un histórico aumento de la dotación presupuestal destinada a la enseñanza, y un nivel también inusual de endeudamiento con las IFI.

### La heterodoxia en letras y en números

Las ideas primordiales de la reforma educativa uruguaya fueron elaboradas entre 1989 y 1994, en la Oficina de CEPAL en Montevideo, por el sociólogo Germán Rama y un calificado equipo de expertos en educación. La característica distintiva de esta propuesta es su clara reivindicación de la noción de Estado de Bienestar y del papel del sector público como prestador de servicios educativos.

Este contenido doctrinario no sólo aleja la reforma uruguaya del tono general de las reformas de los años noventa en América Latina. Como veremos enseguida, incluso la distingue de los documentos oficiales elaborados en la misma época por CEPAL y UNESCO en Santiago de Chile. A comienzos de los noventa, CEPAL y UNESCO elaboraron un documento fundamental en materia de políticas educativas: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL-UNESCO, 1992). Antes de profundizar en algunas diferencias significativas vale la pena explicitar los puntos de contacto.



Además de las coincidencias temporales (principios de los noventa) e institucionales (CEPAL), en ambas propuestas se hace un énfasis muy especial en los principios de equidad y calidad. Asimismo, en ambos casos se considera que una educación calificada es aquella que le permite al ciudadano, por un lado, adquirir las destrezas que las sociedades modernas más demandan (inglés, informática, conocimiento científico y tecnológico, etc.) y, por el otro, valores que los capaciten para el ejercicio de la ciudadanía.

Aunque, al decir de Ruben Kaztman, director de la oficina de CEPAL en Montevideo durante los años de implementación de la reforma, existió “una especie de sinergia positiva entre lo que se estaba haciendo en [CEPAL] Montevideo y lo que se estaba haciendo en [la sede de] CEPAL”,<sup>2</sup> el trabajo de los técnicos de la oficina de Montevideo tuvo un alto grado de autonomía respecto al proceso en la sede de Chile: más allá de coincidencias y sinergias, existen algunas diferencias relevantes. La principal es que *Educación y conocimiento* pone el acento —con la prudencia y los buenos modales propios de la tradición de Naciones Unidas— en la competitividad de las naciones, mientras que la reforma educativa uruguaya jerarquiza el problema de la equidad: “nuestra mayor preocupación es la equidad social” (ANEP, 2000: 48). El texto de CEPAL-UNESCO acompaña el énfasis en el crecimiento económico que signó la agenda de recomendaciones de los organismos internacionales en los noventa; los documentos del equipo de la reforma uruguaya hacen hincapié en el ideal de la igualdad. Asimismo, mientras que en CEPAL-UNESCO se prioriza la descentralización, en la reforma uruguaya se jerarquiza fuertemente el rol central del Estado en la planificación y ejecución de la política educativa. Ésta tampoco es una diferencia menor. En realidad, contribuye en gran medida a revelar las diferentes doctrinas implícitas en cada una de ellas. Para CEPAL-UNESCO, descentralizar implica dar mayor autonomía a los establecimientos educativos, permitirles diferenciarse, desarrollar sus proyectos y su identidad institucional. La descentralización rescata la diversidad y la capacidad de iniciativa; busca, apelando claramente a los conceptos managerialistas popularizados por Osborne y Gaebler, que el soplo renovador del “espíritu empresarial” transforme las estructuras educacionales, rescatándolas de la rutina y la burocratización (CEPAL-UNESCO, 1992: 131-134). En suma: tanto el énfasis en la competitividad como el recurso enfático al instrumento de la descentralización alejan a *Educación y conocimiento* de la doctrina expuesta en los textos de la reforma educativa uruguaya.

---

<sup>2</sup> Soc. Ruben Kaztman, director de la oficina Montevideo de la CEPAL en el período 1994-1998. Entrevista de Gustavo De Armas, 2001.

Germán Rama, principal ideólogo (en la dirección de CEPAL-Montevideo) y líder de la reforma (como presidente del CODICEN de ANEP),<sup>3</sup> se ocupó de subrayar este perfil socialdemócrata —y batllista— reiteradamente:

El estado de situación, las orientaciones y los objetivos de la Reforma apuntan a refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales. El logro de estos objetivos [...] nos remite a un problema de compatibilidad e integración en un proyecto educativo común, pero en realidad su devenir, y en gran medida su proyección y perdurabilidad, están inextricablemente asociados a una fuerte presencia del Estado como conductor garante de este proceso.<sup>4</sup>

La reforma se sustenta en la reivindicación del Estado Benefactor, tanto en los objetivos como en los contenidos, e indirectamente, desafía a aquellos programas de reforma que se orientan por la idea del Estado regulador y fiscalizador, que “delega” en el mercado la prestación directa de los servicios. Sí se reivindican claramente los elementos conformadores del Estado Benefactor en la versión educativa uruguaya [...] carácter público, gratuito, laico, estadocéntrico y anticonfesional. En realidad, la implícita reivindicación del Estado Benefactor no sólo irrumpe [...] en un escenario [...] pautado por el predominio del liberalismo económico y de su pretendida “perfecta asociación” con la democracia política, sino [que] tiene un claro sustrato histórico-ideológico, que lo transforma en un paradigmático caso de filosofía social demócrata, que en el Uruguay se identifica como Batllismo.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> La sigla CODICEN significa Consejo Directivo Central; ANEP, por su parte, quiere decir Administración Nacional de Educación Pública. El CODICEN es el órgano rector de ANEP. Sus cinco miembros son designados por el Parlamento por mayoría especial. La integración del CODICEN buscó combinar representatividad política y capacidad técnica: Germán Rama, hombre de confianza política y técnica del presidente Sanguinetti; José Claudio Williman, ex decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, estrechamente vinculado a la fracción mayoritaria del Partido Nacional, dirigida por Alberto Volonté, grupo que constituía el principal socio político del presidente Sanguinetti; Prof. Carmen Tornaría, figura muy respetada en el ámbito docente, vinculada al principal partido opositor, Encuentro Progresista-Frente Amplio; Nelly Leites de Moraes, del Foro Batllista; maestra inspectora Rosa Márquez, ex presidenta del Consejo de Educación Primaria (1990-1995). Williman y Tornaría fueron propuestos por el propio Rama.

<sup>4</sup> Germán Rama: *La reforma educativa en Uruguay. Presentación ante el Indes-BID*, ANEP, Montevideo, 1998, p. 16, citado en Mancebo, 2002.

<sup>5</sup> Renato Opertti: “El proceso de la reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999”, en *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, vol. II, Reformas sectoriales y grupos de interés, serie Políticas Sociales, n° 42, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2000, p. 67.

Esta concepción general se plasmaba coherentemente en la enumeración de los objetivos centrales de la reforma educativa que, de acuerdo con los documentos oficiales de la ANEP, eran: a) consolidación de la equidad social; b) dignificación de la formación y de la función docente; c) mejoramiento de la calidad educativa; d) fortalecimiento de la gestión institucional. Sintetizando al máximo, puede decirse que el binomio calidad-equidad constituyó el eje principal de la propuesta reformista.

Las principales políticas también revelan el contenido estatista de la reforma. En ese sentido vale la pena destacar: a) expansión de la oferta pública en educación inicial: “brindar cobertura adicional [en el período 1995-1999] a 10.500 niños de 5 años” y a “14.560 niños de 4 años”;<sup>6</sup> b) expansión de las escuelas de tiempo completo: “brindar atención de Tiempo Completo al 12% de los alumnos asistentes a escuelas públicas del país”;<sup>7</sup> c) reforma curricular del ciclo básico de educación media: lograr que el 51% de los alumnos del ciclo básico de educación media sean alcanzados por la nueva modalidad curricular (enseñanza por áreas de conocimiento y un mínimo de seis horas de clase diarias);<sup>8</sup> d) modernización de la educación técnico-profesional: creación de bachilleratos tecnológicos, equipamiento de centros, capacitación docente; e) expansión de las modalidades de formación docente públicas, a fin de duplicar para el año 1999 el número de maestros titulados y de triplicar el de profesores: creación de seis centros regionales de profesores (CERP), en distintos puntos del país (desconcentración de la formación docente).

Todas estas innovaciones estuvieron centradas en el incremento cuantitativo de la oferta pública en los diferentes subsistemas: inicial, primaria, secundaria, técnica y formación docente. Efectivamente, durante el período 1995-1999 se produjo una fuerte expansión de la cobertura pública: en educación inicial se pasó de 44.966 alumnos matriculados en 1995 a 74.670 en 1999 (un crecimiento de 66,1%); en educación primaria, de 294.208 alumnos a 312.663 en el mismo período (un crecimiento de 6,3%); en el ciclo básico de educación media se pasó de 106.211 a 113.374 (incremento de 6,7%); finalmente, en formación docente, de 7.306 a 12.838 (aumento del 75,7%). El cuadro 1 brinda información adicional respecto a la expansión de la matrícula en educación pública. Tomando el año 1985 como base 100, la matrícula crece 6 puntos hasta 1995; sin embargo, durante los cuatro años siguientes —los de implementación de la reforma— experimenta un fuerte crecimiento, pasando de 106 a 117,1.

---

<sup>6</sup> Proyecto de Presupuesto, sueldos, gastos e inversiones, ANEP 1996-2000.

<sup>7</sup> Germán Rama: *La reforma educativa en Uruguay*, ANEP, 1998, p. 12.

<sup>8</sup> Ídem, p. 12.

**Cuadro 1. Evolución de la matrícula total de educación primaria, secundaria y técnico-profesional pública por años seleccionados (1950-2000)\* \*\***

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Primaria	354.030	345.344	343.826	356.030	369.500	376.870	384.364
Secundaria	132.184	167.034	166.239	174.636	179.524	185.904	192.670
Técnico-profesional	52.966	53.009	61.458	59.964	58.246	54.960	54.241
Total	539.180	565.387	571.523	590.630	607.270	617.734	631.275
Crecimiento (1985 base = 100)	100	104,9	106	109,5	112,6	114,6	117,1

FUENTE: *Análisis de la matrícula de Educación Primaria Pública 1950-2000*, Gerencia de Planeamiento de ANEP, Cuadernos de Trabajo, Series de Estadística, V, Montevideo, agosto de 2000.

\* Incluye alumnos de educación común, especial y educación inicial en escuelas y jardines de infantes.

\*\* Los datos de cada año son a diciembre (culminación de los cursos), con excepción de los del año 2000, que son a marzo (inicio de los cursos).

Para que estas metas en el plano de la matrícula pudieran ser alcanzadas, era imprescindible una fuerte inversión pública en infraestructura, equipamiento y mejora de la gestión. En el período 1996-1999 se invirtieron US\$ 97.479.189, 35 en el rubro construcciones escolares, que permitieron disponer de 1.968 nuevos espacios-aula. Parte de esta inversión fue financiada a través del importante aumento del presupuesto para la educación aprobado por el Parlamento: la partida para educación se incrementó en un 20,9% (equivalente a US\$ 62.015.460) en 1996 con respecto al presupuesto de 1995, con lo que el presupuesto asignado a la ANEP pasó del 1,73% al 2,26% del PIB y del 8,96% al 10,29% del presupuesto del Gobierno Central.

Pese a la expansión de la matrícula, el gasto por alumno creció sensiblemente, como puede verse en el cuadro 2.

En suma: más allá de discursos, interpretaciones y leyendas, los números de la reforma expresan claramente su sesgo estatista: crecieron la cobertura (especialmente en educación inicial), el número de aulas, el equipamiento disponible, el número de docentes formados por el propio sistema educativo y el presupuesto asignado (tanto en términos absolutos como en el gasto por alumno).

**Cuadro 2. Evolución del gasto de funcionamiento\* anual  
por alumno por años seleccionados (serie histórica 1984-1997)  
y según subsistema educativo**  
(en dólares americanos de enero de 1998)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Primaria	382	411	515	515	542	528	506	495	501	555	495	457	547	579
Secundaria	476	517	606	599	634	609	544	493	519	617	535	511	640	670
Técnica	681	798	988	992	1003	949	817	761	741	841	747	699	888	931

FUENTE: Tomado de la Unidad de Estudios Económicos de la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de la ANEP: *La inversión educativa realizada por la ANEP: 1984-1997*, Cuadernos de Trabajo, Estudios Económicos sobre la Educación, n° 1, CODICEN, Montevideo, 1998. Los datos contables corresponden a la Contaduría General de la Nación - Ministerio de Economía y Finanzas del gobierno uruguayo, y los datos sobre matrícula a la ANEP.

\* Los gastos de funcionamiento corresponden a: retribuciones de servicios personales; cargas legales sobre servicios personales; materiales y suministros, y otros. Cabe aclarar que los gastos de funcionamiento han representado en el período de referencia, durante todos los años, el 90% o más del gasto total, y que los rubros retribuciones y cargas legales sumados han oscilado entre el 70% y el 80% del gasto educativo total; el resto gasto corresponde a materiales y suministros y gastos de inversión.

## Las IFI en la reforma educativa uruguaya

Como se puso de manifiesto en el apartado anterior, el Estado hizo un gran esfuerzo para incrementar significativamente los recursos asignados para las enseñanzas inicial, primaria, secundaria y técnica. Podría suponerse equivocadamente, a partir de este dato, que la participación de las IFI tuvo una importancia menor en este proceso. En realidad, los recursos aportados por las IFI desempeñaron un papel fundamental. En particular, permitieron el funcionamiento de algunos programas *ad hoc* que fueron decisivos en la fase de implementación de la reforma.

Desde 1994 a 2001, Uruguay recibió diversos aportes del BID y BM: US\$ 59.500.000 para el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP); US\$ 28.000.000 para el Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Técnica (UTU-BID); US\$ 18.000.000 para el Programa de Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente (MESyFOD); y US\$ 7.468.000 para el Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS-OPP-BID). Esto totaliza US\$ 112.968.000, que representan un promedio anual de US\$ 14.121.000, es decir, menos del 5% del presupuesto anual de ANEP (ANEP, 2000: 61-66).

Aunque en términos cuantitativos los recursos provenientes de las IFI son reducidos, desde el punto de vista cualitativo fueron decisivos en el desarrollo del proceso reformista. El 93% del presupuesto general de la ANEP se destina a salarios y beneficios laborales (80,9%) y gastos corrientes (11,7%), con lo cual los recursos disponibles para inversiones (infraestructura edilicia, equipamiento didáctico, informática e innovaciones) son escasos. Los fondos provenientes de las IFI constituyen aproximadamente la mitad de los recursos disponibles para el rubro inversiones. Por otro lado, la flexibilidad de los mecanismos institucionales de funcionamiento de los programas con financiamiento externo (MECAEP, MESyFOD, UTU-BID, FAS-ANEP) hizo posible que se montara muy rápidamente una estructura técnica y administrativa paralela a la arquitectura burocrática de ANEP, lo que permitió desarrollar en forma fluida las innovaciones buscadas. Estos programas permitieron crear y consolidar un *staff* técnico-administrativo casi permanente de aproximadamente trescientos consultores, entre sociólogos, economistas, arquitectos, docentes, abogados y contadores.<sup>9</sup> La magnitud de esta estructura técnica paralela despertó una resistencia muy fuerte entre los opositores a la reforma, particu-

---

<sup>9</sup> En una lista de 34 consultores técnicos, que reconstruimos tomando como base las autorías que se presentan en las publicaciones mencionadas, encontramos que un 47% corresponde a sociólogos, un 21% a economistas, otro 21% a científicos de la educación o docentes y el 11% restante a otras disciplinas dentro del campo de las ciencias sociales.



larmente en la izquierda política, en los gremios docentes y, en menor medida, en la burocracia del sistema educativo. El pasaje siguiente, tomado de un medio de prensa de izquierda de la época, expresa bien la resistencia generada por la alta participación de expertos ajenos a las estructuras burocráticas normales:

Paralelamente a las instituciones oficiales, aparecen pseudo-organismos al estilo "sombras detrás del trono", cuya función exacta tampoco es pública [...] parecen codirigir la educación, y han actuado como avanzada de la reforma, caso MECAEP. Sus mentores han tratado de cooptar docentes e intelectuales como cuadros menores de su coto cerrado de actuación. [...] En este momento también aparecen los "expertos" que salen a la prensa a legitimar cualquier cosa relativa a la misma.<sup>10</sup>

### 3. Una explicación política de la heterodoxia

Recapitemos brevemente la argumentación. Entre 1995 y 1999, Uruguay llevó a cabo una reforma educativa que amplió el papel del Estado. Aunque los recursos provenientes de las IFI no fueron la principal fuente de financiamiento, desempeñaron un papel clave en el proceso reformista en la medida en que hicieron posible la constitución de un calificado equipo técnico de consultores que prepararon los diagnósticos, diseñaron las recomendaciones e implementaron las reformas. Pese a que tanto el BID como el BM jugaron un papel muy importante, la reforma educativa se orientó hacia patrones absolutamente divergentes con la tónica general del "ajuste estructural". El objetivo de este apartado es analizar las razones de esta divergencia.

Conviene descartar dos explicaciones que, al menos a priori, parecen razonables. En primer lugar, no estamos ante el caso de una reforma cuyo contenido haya sido atenuado para evitar eventuales bloqueos por parte de actores sociales con poder de veto. Por ejemplo, en ningún momento Germán Rama intentó establecer una alianza con los sindicatos. Por el contrario, el discurso oficial era que las autoridades estaban dispuestas a discutir con los sindicatos aspectos salariales pero no cuestiones técnicas.<sup>11</sup> En suma, ni el presidente Sanguinetti, desde el gobierno, ni Germán Rama, desde su cargo en el CODICEN, intentaron evitar que la reforma fuera resistida por los sindicatos. En este sentido, la reforma educativa se distingue claramente de la

---

<sup>10</sup> Semanario *La Juventud*, Montevideo, viernes 9 de febrero de 1996, p. 4. Este medio de prensa pertenece a una fracción de izquierda radical del Encuentro Progresista-Frente Amplio.

<sup>11</sup> En una entrevista, Rama señaló: "Los interlocutores válidos para discutir los cambios son las Asambleas Técnico-Docentes y no los sindicatos". Semanario *Búsqueda*, Montevideo, jueves 21 de diciembre de 1995, p. 22.

otra gran reforma de las políticas sociales llevada a cabo en el mismo momento, es decir, la reforma de la seguridad social. En este caso, el contenido de la reforma no puede comprenderse sin tomar en cuenta la amenaza de veto de las corporaciones de jubilados. Es posible afirmar que, si no hubiera existido este insoslayable *veto point*, el contenido de la reforma de la seguridad social habría estado más cerca del modelo chileno. Dicho de otro modo: la heterodoxia de la reforma de la seguridad social uruguaya, su ostensible alejamiento de las prescripciones de las IFI para ese sector, tiene mucho que ver con el poder de movilización de los grupos afectados (Filgueira y Moraes, 2000: 106). En cambio, el poder de veto de los sindicatos de la enseñanza era mucho menor y no afectó el contenido de la reforma. En segundo lugar, tampoco puede explicarse el contenido estatista de la reforma, ni su alejamiento de las recomendaciones genéricas del Consenso de las IFI, a partir de un enfoque estadocéntrico, es decir, subrayando el papel de las tradiciones y capacidades acumuladas en las estructuras estatales. En realidad, ni Germán Rama ni su equipo tomaron en cuenta la capacidad técnica de las agencias estatales involucradas: por el contrario, y como ya fue dicho, optaron sin vacilar por la estrategia del *by-pass* (Filgueira y Moraes, 2000: 111). En suma, ni los grupos ni las estructuras del estado pueden ayudarnos a comprender el contenido estatista de la reforma educativa en Uruguay. Desde el principio, Germán Rama dejó claro que ninguno de estos dos actores sería tomado en cuenta como interlocutor válido.

Para explicar la “paradoja” de la reforma uruguaya hay que recurrir a otras hipótesis. En primer lugar, en el sector de las políticas educativas, las IFI no tenían una propuesta monolíticamente “neoliberal”. Más allá de que, desde la CEPAL hasta el BM, pasando por el BID y la UNESCO, los documentos de la época relacionados con reforma educativa muestran el impacto del New Public Management, para las IFI existe una estrecha relación entre competitividad y capital humano. Por eso, aun cuando expresan su preferencia por mecanismos de subsidio a la demanda y por instrumentos como la descentralización, las IFI no dejan de reconocer que el Estado tiene un papel a desempeñar. Esta revisión del papel del Estado en la formación del capital humano también se vio facilitada por el clima de cuestionamiento respecto a los postulados más severos del Consenso de Washington que se fue instalando en los organismos internacionales —y en algunos ámbitos académicos vinculados a éstos, como FLACSO— a principios de los noventa. Además, el tipo de recomendación formulada en el marco de los programas financiados por las IFI suele variar en función de quién sea y qué piense el consultor contratado para supervisar el programa: como ha sido oportunamente señalado en la literatura acerca de la transferencia de políticas, suele ocurrir que diferentes consultores hagan diferentes recomendaciones de políticas. Por lo tanto, in-

cluso en situaciones de coerción (préstamos condicionados), “los gobiernos tienen un margen (significativo) de libertad en la elección de la versión de política [...] que más se ajusta a su situación” (Dolowitz y Marsh, 2000).<sup>12</sup> En el caso de la reforma educativa en Uruguay, este factor es muy relevante: algunos de los consultores extranjeros que vinieron en misiones técnicas en el marco de los programas financiados por las IFI estaban muy lejos de pensar la reforma educativa a partir de códigos “neoliberales”.<sup>13</sup>

En segundo lugar, la capacidad de influencia de las IFI sobre las políticas de los países depende en buena medida de la pauta interna de relacionamiento entre conocimiento especializado y política. Naturalmente, las recomendaciones técnicas de las IFI serán mejor recibidas en aquellos países en los cuales es habitual incorporar con fluidez el conocimiento especializado en la gestión pública. En Uruguay, el vínculo entre los expertos y los partidos ha sido y continúa siendo altamente conflictivo (Garcé, 2000a: 74-75). Los políticos profesionales apelan al conocimiento especializado pero defienden ferrosamente —con celo weberiano— la primacía del político frente al asesor experto. En las últimas décadas, siguiendo la pauta universal, la incorporación de conocimiento especializado en las políticas públicas se ha incrementado sensiblemente (De Armas, 2000: 96-102); sin embargo, el ascenso de los expertos y sus saberes ha permanecido bajo el control de los políticos profesionales, subordinado a las tradiciones ideológicas y las estrategias de supervivencia política de los partidos (Garcé, 1999). En un país en el que la incorporación de conocimiento especializado a la gestión pública es tan cuidadosamente controlada por los actores políticos, no será sencillo encontrar casos claros de transferencia de paradigmas de políticas desde las IFI. La pauta normal será la resistencia, la autonomía, la heterodoxia.

*La reforma educativa es un caso evidente de uso político del conocimiento especializado.* Sanguinetti, durante su primera presidencia, obtuvo la designación de Germán Rama, un especialista de su confianza, como director de la oficina de CEPAL en Montevideo. Asimismo, ya sobre fines de su mandato, impulsó que esta oficina realizara convenios con ANEP para generar un diagnóstico completo de la situación de la educación en Uruguay. Pocos años después, a través de los estudios de Rama y su equipo en la oficina de CEPAL en Montevideo, la educación se había convertido en un tema central de la agenda pública uruguaya: puede decirse, siguiendo a Brunner y Sunkel (1993: 9) que el conocimiento especializado fue decisivo en la “construcción” de la

---

<sup>12</sup> La traducción nos corresponde.

<sup>13</sup> Por ejemplo, Cecilia Braslavsky, que es bien conocida en el ámbito latinoamericano por su defensa del papel del Estado en la enseñanza, formó parte de una de las misiones técnicas del BID en Uruguay.

noción de *crisis del sistema educativo*. Los diagnósticos pusieron de manifiesto, con toda la inmensa capacidad persuasiva del lenguaje científico, la existencia de graves problemas de calidad y equidad en el sistema educativo y subrayaron la urgencia de emprender transformaciones. Simultáneamente, y gracias al manto de neutralidad y científicismo que legitima la tarea de organismos internacionales como CEPAL, Germán Rama se había catapultado ante la opinión pública y los partidos políticos uruguayos como el principal experto en el campo educativo del país.

Al mismo tiempo que la temática de la educación se transformaba en un asunto central de la agenda pública y Rama alcanzaba la cúspide de su prestigio como experto, Sanguinetti lo designó para preparar las recomendaciones de reforma educativa de su plataforma electoral. Seguramente el líder del Foro Batllista no habría ganado las elecciones de 1994 si no hubiera exhibido frente a la opinión pública un programa de gobierno tan prolijamente concebido como el que logró presentar. Una de las principales ideas-fuerza del documento *El Uruguay entre todos* era, obviamente, la reforma educativa. Por cierto, para que Sanguinetti pudiera hacer un uso político eficaz de las recomendaciones técnicas, éstas debían ser compatibles con la ideología política del Foro Batllista y con la tradición del Partido Colorado. Tampoco en este sentido se generaron problemas: el estatismo de la propuesta de Rama fue fácilmente relacionado con la doctrina batllista. Naturalmente, no todo lo que acontece en la vida política puede explicarse en función de la *virtù* de los actores políticos. Parece difícil que hasta un político tan “maquiavélico” como Sanguinetti ya tuviera en 1987, cuando impulsó la radicación de Rama en Uruguay, el operativo “reforma educativa” absolutamente calculado. Es probable que no haya podido anticipar el impacto exacto que tendrían los informes de CEPAL en la opinión pública y el asombroso nivel de reconocimiento que terminó rodeando, en 1994, a la figura de Germán Rama. De todos modos, en los hechos, y más allá del debate acerca de intenciones y estrategias políticas, es indudable que Sanguinetti obtuvo un gran beneficio político del trabajo de Rama y sus asistentes en CEPAL.

En tercer lugar, la incidencia real de las orientaciones doctrinarias de las IFI en la reforma de las políticas también depende de la densidad del conocimiento especializado producido endógenamente. A medida que aumenta la capacidad técnica doméstica, disminuyen las posibilidades de que las agencias internacionales puedan transferir paradigmas de políticas. La heterodoxia de la reforma educativa uruguaya no puede explicarse sin tomar en cuenta el alto nivel técnico y la gran capacidad persuasiva de la información, los diagnósticos y las recomendaciones de políticas producidos en Uruguay entre 1989 y 1994. A su vez, la calidad y el alto impacto de estos productos no pueden comprenderse sin remitirlos a la acumulación técnica previa, muy

especialmente a la extraordinaria producción de conocimiento especializado realizada en el marco de elaboración del capítulo educativo del primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974), preparado en el marco de la Alianza para el Progreso por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).<sup>14</sup> Entre 1962 y 1965, un brillante equipo de expertos preparó un diagnóstico ejemplar de la situación de la enseñanza en Uruguay y un conjunto de recomendaciones que buscaban poner la enseñanza uruguaya al servicio del desarrollo económico y social. Germán Rama fue una de las figuras fundamentales de ese equipo.<sup>15</sup> Las principales orientaciones de la reforma educativa de Rama retoman los ejes del Plan de 1965: desarrollo de la enseñanza inicial, atención focalizada en sectores marginales, fortalecimiento de la enseñanza técnica (a fin de preparar recursos humanos para el desarrollo económico), expansión de la formación docente.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> La CIDE fue un calificadísimo *think tank* que, con el apoyo de los organismos del Comité Tripartito (OEA, BID, CEPAL), asumió la tarea de preparar el Plan de Desarrollo que el gobierno uruguayo debía elevar a la Nómina de Expertos de la Alianza para el Progreso, a fin de obtener los fondos para el desarrollo comprometidos en la Carta de Punta del Este. La CIDE era presidida por el ministro de Hacienda, pero su *alma mater* fue el actual presidente del BID, Enrique Iglesias, que desempeñaba el cargo de secretario técnico. Sobre la CIDE, véase Garcé (1999, 2000, 2001). Uno de los libros más útiles para abordar el estudio de la Alianza para el Progreso es el de Ronald Scheman (ed.): *The Alliance for Progress*, Nueva York, Praeger, 1988.

<sup>15</sup> Los cuatro principales consultores del equipo que preparó el diagnóstico y el plan educativo entre 1962 y 1965 eran Aldo Solari, Alberto Couriel, Ricardo Zerbino y Germán Rama. Al frente del Ministerio de Instrucción Pública de la época, brindando un apoyo fervoroso a estas tareas, se encontraba otra figura de altísima jerarquía intelectual: Juan Pivel Devoto. El principal colaborador extranjero fue Rolando Sánchez, reconocido especialista en educación de UNESCO y, luego, funcionario de CEPAL.

<sup>16</sup> Sobre la relación entre la reforma educativa de Rama y el Plan de Educación de la CIDE, véase Garcé (2000: 81) y, muy especialmente, De Armas (2001). Transcribimos a continuación algunos pasajes fundamentales de textos de la CIDE, en los que se pone de manifiesto con total nitidez la relación entre aquellas ideas y la reforma de los noventa: "Extensión de la enseñanza preescolar al 50% de la población de 4 y 5 años de edad, con criterio selectivo. La incorporación de la enseñanza preescolar debe orientarse, en primer término, hacia aquellos niños cuyas madres trabajan, y de éstos, la prioridad debe corresponder a aquellos pertenecientes a los más bajos niveles socioeconómicos hogareños; b) Enseñanza de tiempo completo. La meta propuesta en este aspecto es alcanzar al 20% del alumnado de las escuelas urbanas, que será elevado, en 10 años, a doble horario. En Montevideo [...] la extensión de la jornada escolar se aplicará de preferencia en aquellas escuelas de más bajo rendimiento, que atienden a niños provenientes de hogares con niveles socioculturales inferiores. [...] se propone [la] extensión [del año lectivo] a 200 días al año. [...] Aumentar tan solo media hora la jornada equivale en el año a agregar 22 días de clase de cuatro horas de labor. [...] creación de unidades escolares [rurales]. Éstas se integrarían con cuatro, cinco o seis escuelas, según las características de la zona... [...] Afincamiento del maestro en el medio social de su escuela. [...] Enseñanza Media: [...] a) Creación de aulas. Las creaciones de aulas que se proponen en el plan de inversiones deberán aplicarse para

## 4. Conclusión

“La reforma educativa que desarrolló la ANEP en el período 1995-2000 lejos de ser la implantación de un modelo o la copia de diversos modelos internacionales es la expresión de los rasgos definitorios de la sociedad democrática uruguaya” (Germán Rama, ANEP, 2000: 11).

La influencia de las IFI en la liberalización de diversas políticas en países latinoamericanos es un dato de la realidad. Por eso mismo, no debería sorprender que la decisiva participación del BM y del BID en la reforma educativa en Uruguay haya sido interpretada por numerosos actores políticos y sociales como un indicador de la ideología “neoliberal” implícita en ella.<sup>17</sup> Sin embargo, un examen cuidadoso de su doctrina y del proceso de su implementación revela la existencia de un fuerte sesgo estatista, socialdemócrata y batllista. En tiempos en los que se multiplican rápidamente las experiencias de transferencia de políticas, la reforma educativa uruguaya muestra un perfil singular: muy lejos de ser un clon de las otras reformas educativas realizadas en la región con el auspicio de las IFI, tomó un camino divergente, alejándose nítidamente de la ortodoxia del Consenso de Washington.

---

eliminar los cursos superpoblados y atender al crecimiento demográfico [...] b) Política educativa diferenciada por medios socio-culturales. Los liceos de más bajos rendimientos vinculados a barrios o zonas populares tendrán prioridad, y se les dotará, en lo posible, de locales para estudios dirigidos, clases de ampliación, salas de lectura...[...] c) Mejoramiento de los rendimientos [...] d) Equipamiento de bibliotecas, filmotecas y laboratorios [...] Formación de docentes [...] A partir de 1969 se necesitará incorporar anualmente 480 profesores promedio, en caso de extenderse la reforma, y en 1970, 260 si se mantuviera el actual plan. Estas incorporaciones son insustituibles teniendo en cuenta los niveles de estudios de los actuales docentes [...] Ampliación del Instituto de Profesores Artigas a los efectos de que pueda formar anualmente en el período 1970-74, un promedio comprendido entre 150 y 240 profesores [...] Formación acelerada de profesores de ciencias del Interior que se desempeñen en carácter precario, obteniendo al término del año escolar y luego de aprobado éste, la habilitación para el ejercicio efectivo de la docencia en el Interior”. *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo*, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, Comisión Coordinadora de los Entes de la Enseñanza, Montevideo, 1965.

<sup>17</sup> La Asociación de Maestros (ADEMU), por ejemplo, se pronunció categóricamente contra la Reforma: “Negamos que la reforma sea de Rama. Germán Rama es un técnico y generó determinado prestigio —inclusive entre los maestros, hay que decirlo— por la medición de los resultados educativos que realizó en determinado período con el informe de la CEPAL. Adquirió allí un perfil de capacidad técnica que fue utilizado para poner en marcha una reforma que en realidad es la misma que se aplica en Brasil, México, Argentina o Chile. [...] Son grandes lineamientos de los organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, que se están aplicando con técnicos locales. Démosle a Rama el alcance que tiene: es el técnico en servicio local [...]”. *Semanario Carta Popular*, Montevideo, viernes 23 de agosto de 1996, p. 9.

Hemos intentado analizar las razones políticas de la heterodoxa reforma educativa uruguaya. Para ello, por un lado, hemos apelado a un argumento que viene manejando la literatura reciente acerca del papel de las IFI en el *policy transfer*: en el plano de las políticas sectoriales existen importantes diferencias tanto entre las diversas IFI como dentro de ellas. Asimismo, existen buenas razones para pensar que estas diferencias teóricas, bastante visibles en sectores como educación, se están “transfiriendo” a sectores en los que, durante muchos años, el debate parecía definitivamente cancelado (política macroeconómica, comercial, financiera, industrial, etc.); incluso dentro de los bastiones más poderosos del pensamiento ortodoxo, vuelve a discutirse intensamente acerca del papel del Estado en el desarrollo humano. Por otro lado, hemos buscado poner de manifiesto hasta dónde pesan las peculiaridades de la política interna en los procesos de reforma en general y, en particular, en la dinámica del conocimiento especializado. El punto central de nuestro argumento es, precisamente, que no puede comprenderse adecuadamente el proceso de la reforma educativa sin tomar en cuenta las estrategias políticas del presidente Sanguinetti y la alta densidad del conocimiento técnico atesorado en el sector educación desde la década del sesenta. El sistema político interno, tanto desde el punto de vista de la consistencia de sus actores como desde el ángulo de la capacidad técnica acumulada, se revela como una variable clave en el estudio de los procesos de transferencia de políticas.

## Bibliografía

- ANEP (2000). *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, Montevideo.
- BOIX, Carles (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Alianza Universidad, Madrid.
- BRUNNER, José Joaquín, y Guillermo SUNKEL (1993). *Conocimiento, sociedad y política*, Libros Flacso, Santiago de Chile.
- CAMOU, Antonio (1997). “Los consejeros del Príncipe”, en *Nueva Sociedad*, n° 152, Caracas, noviembre-diciembre.
- CEPAL-UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- DE ARMAS, Gustavo (2001). *Técnicos y política en la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)*, tesis de maestría, Universidad de la República, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo (2000). “Expertos y política en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, en Gustavo De Armas y Adolfo Garcé (coords.), *Técnicos y política*, Trilce, Montevideo.



- DOLOWITH, David, y David MARSH (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", en *Governance*, vol. 13, n° 1, enero (pp. 5-24).
- FILGUEIRA, Fernando, y Juan Andrés MORAES (2000). "Contextos y estrategias de las reformas institucionales en la seguridad social, la educación y la salud en Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 12, EBO-ICP, Montevideo.
- GARCÉ, Adolfo (1999). "Ideas y competencia política: revisando el 'fracaso' de la CIDE", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 11, FCU-ICP, Montevideo.
- GARCÉ, Adolfo (2000a). "Tres fases en la relación entre intelectuales y poder en Uruguay (1830-1989)", en Gustavo De Armas y Adolfo Garcé (coords.), *Técnicos y política*, Trilce, Montevideo.
- GARCÉ, Adolfo (2000b). "Las ideologías de los partidos en el gobierno de la economía", en *Nueva Sociedad*, n° 172, Caracas, noviembre-diciembre.
- GARCÉ, Adolfo (2001). *Ideas y competencia política. La planificación indicativa en Uruguay (1961-1973)*, tesis de maestría, ICP, Universidad de la República, Montevideo.
- HALL, Peter, 1997. "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", en Mark Lichbach y Alan Zuckerman (eds.), *Comparative Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LANZARO, Jorge (2000). *La "segunda" transición en el Uruguay*, FCU, Montevideo.
- MANCEBO, María Ester (2002). "La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa': de la formulación a la implementación de políticas educativas", en *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas en la democracia restaurada (1985-2000)*, EBO-ICP, Montevideo, 2003 (también aparecido en la revista arbitrada *Política y Gestión*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina).
- MARTÍNEZ, Juliana (2000). "Poder y alternativas: la disponibilidad de agendas internacionales en las reformas de la salud en Costa Rica (1988-1998)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 12, EBO-ICP.

---

## Resumen

Durante las últimas dos décadas, especialmente a partir de la crisis de la deuda externa, América Latina ha abordado un proceso intenso de reformas económicas. En líneas generales, tanto el proceso de ajuste económico como la reorientación de las políticas públicas se han alineado con el *mainstream* económico predominante a partir de los ochenta: el liberalismo. En la difusión de este nuevo modelo de desarrollo orientado hacia el mercado, las agencias multilaterales de crédito (BM, FMI, BID) han jugado un papel muy importante. Sin embargo, no siempre la reforma de las diversas políticas sectoriales ha obedecido automáticamente las prescripciones derivadas del Consenso de Washington. El objetivo de este artículo es, precisamente, analizar cuáles han sido los factores políticos que intervienen en la dinámica del conocimiento especializado en general y, más específicamente, en los procesos de transferencia de políticas a partir de las instituciones financieras internacionales. Para profundizar en este problema teórico se estudia el caso de la reforma educativa en Uruguay (1995-1999), una de las más importantes modificaciones estructurales realizadas en este país durante los últimos quince años. Tanto en su

financiación como en su implementación, el BM y el BID jugaron un papel fundamental. Sin embargo, la orientación de la reforma no fue “importada” desde estas agencias. Muy por el contrario, el nuevo *policy paradigm* es fruto de un largo y complejo proceso de acumulación endógena de conocimiento especializado en el campo de la política educativa.

**Palabras clave:** reforma educativa, Uruguay, política educativa, instituciones financieras, políticas públicas, paradigmas.

## Abstract

During the last two decades, especially since the foreign debt crisis, Latin America has undertaken an intense process of economic reforms. Roughly, both the economic adjustment process and the reorientation of public policies have aligned with the economic mainstream since the eighties: liberalism. In the diffusion of this new market - oriented development model, multilateral credit agencies (WB, IMF, IDB) have played a very important role. However, not always has the reform of the different sectors' policies automatically obeyed the prescriptions derived from Washington consensus. The object of this article is, precisely, to analyze which are the political factors that intervene in the dynamics of specialized knowledge in general, and, more specifically, in the policy transfer processes from international financial institutions. To explore this theoretical problem, we will study the case of the educational reform in Uruguay (1995-1999), one of the most important structural modifications carried out in the country for the last fifteen years. Both in its financing and its implementation, the WB and the IDB played a fundamental role. However, the orientation of the reform was not “imported” from those agencies. On the contrary, the new policy paradigm is the result of a long and complex process of endogenous accumulation of specialized knowledge in the field of educational policy.

**Key words:** educational reform, Uruguay, educational policy, financial institutions, public policy, paradigms.

---

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.

*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.<sup>1</sup>

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-

---

<sup>1</sup> 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 referencia<sup>2</sup>**

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.

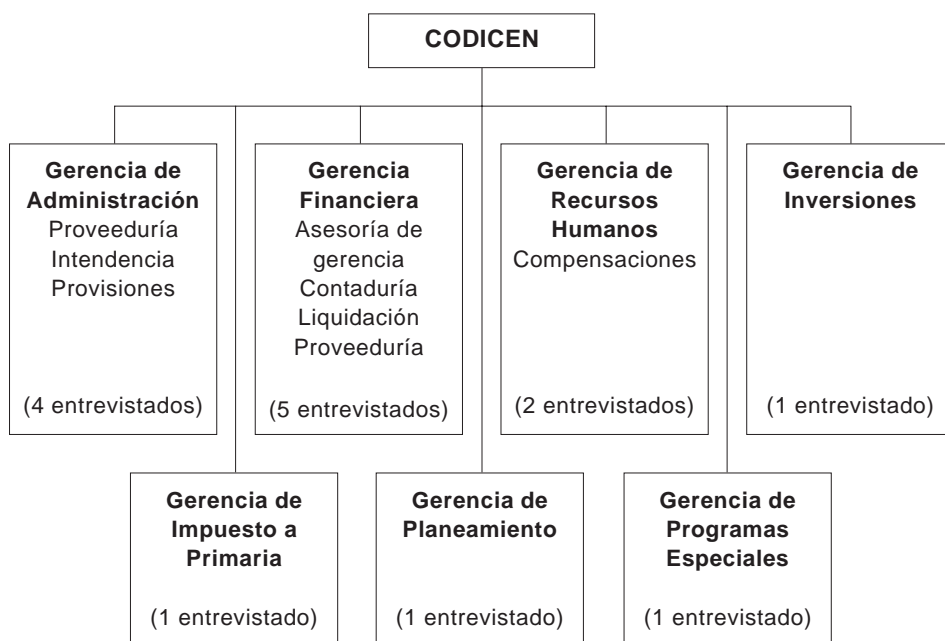
---

<sup>2</sup> 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***

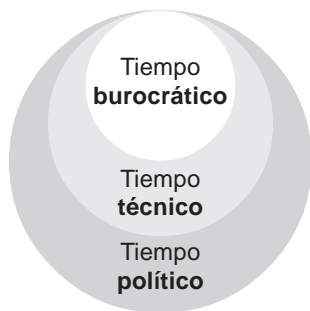
El tiempo burocrático, caracterizado por la lógica del expediente y los pasos estipulados del reglamento para efectuar las acciones, estuvo fuertemente delimitado por el tiempo técnico. En las entrevistas, los funcionarios manifestaron haber percibido ese cambio y sus repercusiones en su trabajo e intereses. 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”.<sup>3</sup> 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

<sup>3</sup> 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.



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

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

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 semidirectivas; 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:

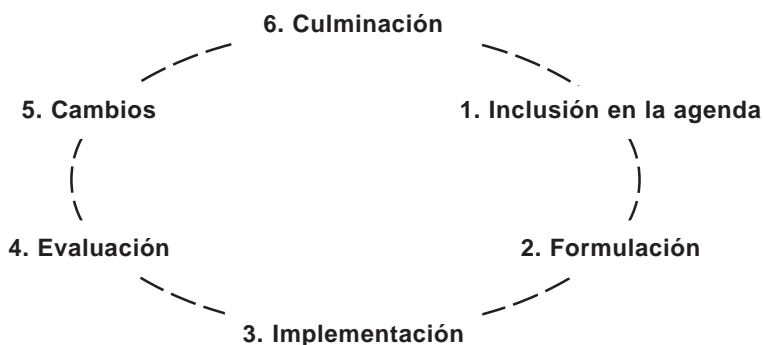


Figura 1: *Ciclo de políticas públicas*

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<sup>a</sup> 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,<sup>1</sup> 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:

---

<sup>1</sup> 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.

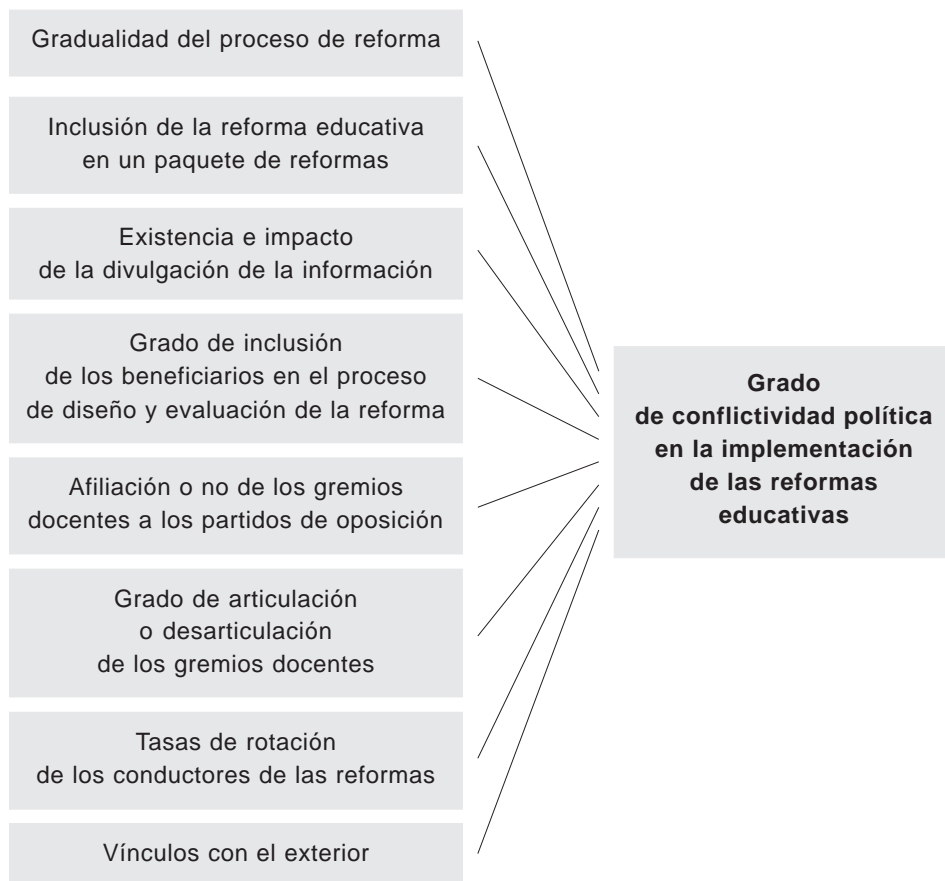
En este sentido, Javier Corrales (1997: 24) plantea una serie de cuestiones políticas que las reformas de la educación deben superar para ser implementadas exitosamente. Sostiene que los conflictos políticos en la implementación de las reformas educativas son muy frecuentes, “no son triviales, pero tampoco 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:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 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, Ives, 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.

# La fundación de los Centros Regionales de Profesores: un análisis desde el ángulo de la profesionalización docente

por María Ester Mancebo

## I. Presentación

Entre 1995 y el 2000, en la segunda administración Sanguinetti, Uruguay implementó una reforma educativa de carácter sistémico, en la cual el concepto de *profesionalización docente* actuó como uno de los principios rectores.

En el panorama de la educación de fines del siglo XX y comienzos del XXI dicho principio goza de gran legitimidad y, a diferencia de lo que ocurre con otros términos como el de la *calidad educativa*, frente a él las adhesiones parecen incondicionales y son cuasi inexistentes los cuestionamientos: ¿quién puede oponerse a acciones que apunten a un trabajo docente de alto nivel?, ¿cómo negar la importancia de contar con un cuerpo docente altamente profesional?

Sin restar importancia a estos consensos básicos, este artículo muestra la polisemia del término *profesionalización docente* en la literatura contemporánea y, desde esa conceptualización, estudia una de las principales líneas de acción de la reforma educativa del período: la fundación de los Centros Regionales de Profesores (CERP). El estudio se acotó al lapso 1997-2000,<sup>1</sup>

**La autora.** Doctora en Ciencias Humanas, opción Educación, por la Universidad Católica del Uruguay. Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latino-americana de Ciencias Sociales - Argentina. Profesora de Historia por el Instituto de Profesores Artigas. Docente universitaria. Especialista en educación, UNICEF-Uruguay.

<sup>1</sup> Desde el momento de la fundación de los dos primeros CERP —Litoral y Norte— hasta el último año de la administración Rama.



tomó como unidades de observación privilegiadas a los CERP de Salto y Rivera,<sup>2</sup> y se basó en el análisis de los documentos oficiales, los datos de una encuesta a los estudiantes de la generación 97 realizada en octubre de 1999 —cuando estaban a punto de egresar de la carrera de Profesorado— y entrevistas en profundidad a formadores de los CERP con al menos dos años de experiencia —realizadas también a fines de 1999.

## **I. La política de formación inicial de la reforma educativa**

### **1. El déficit de profesores en el sistema educativo uruguayo**

La reforma educativa uruguaya impulsó una política de formación inicial de los docentes de enseñanza media que constó de tres vectores claramente diferenciados (Mancebo, 2000*b*):

- a. La construcción física e institucional de los Centros Regionales de Profesores (CERP) en el Interior.
- b. El mantenimiento sin cambios del modelo IPA en Montevideo.
- c. La desactivación paulatina de la carrera de Profesorado en los IFD del Interior.

En perspectiva histórica, si el modelo IPA significó una apuesta a la excelencia académica y el modelo IFD priorizó la descentralización y le asignó a ésta una enorme potencialidad para dotar al sistema de mayor eficiencia, la apertura de los CERP a partir de 1997 supuso la aparición de un tercer “modelo” de formación, con un nuevo plan de estudios de tres años, un régimen de dedicación total tanto de estudiantes como de profesores y nuevos énfasis en cuanto a los objetivos: la profesionalización docente y la equidad.

A diferencia de lo que ocurre en Primaria —subsistema en el que todos los docentes que trabajan en las aulas se han graduado como maestros—, la enseñanza media uruguaya tiene una grave carencia de docentes profesionales. Esta situación crítica no es el resultado de un solo factor sino producto de la combinación de tres factores de fuerte impacto negativo:

- a. El bajo nivel de titulación del cuerpo docente.

---

<sup>2</sup> La elección de estos dos centros se basó en el hecho que, en el momento del trabajo de campo (1999), ambos tenían ya tres años de historia, habían transitado la dura fase de instalación, en la que necesariamente predominan los problemas operativos —vinculados a la implantación de la carrera y a la organización del centro— y sus estudiantes estaban a punto de convertirse en los primeros egresados de esta nueva modalidad de formación inicial.

- b. La alta tasa de retiro que se ha venido registrando en los últimos años.
- c. La histórica insuficiencia del flujo de egresos de los centros de formación docente.

Según los datos del censo de profesores de Enseñanza Secundaria de 1995, de los 13.233 docentes del organismo, sólo el 30,6% completó la carrera de Profesorado y obtuvo el correspondiente título habilitante para la docencia en el nivel —sea en el Instituto de Profesores Artigas (IPA) o alguno de los veintiún Institutos de Formación Docente (IFD) del interior del país—. En el resto del cuerpo docente, un 9,2% completó sus estudios universitarios, un 11,5% cursó la carrera de Magisterio, un 32,3% realizó estudios terciarios incompletos y un 11% alcanzó como máximo nivel educativo el secundario (ANEP-MESyFOD, 1996).

Esta realidad es sensiblemente más cruda en el Interior que en la capital: allí la proporción de egresados de la carrera de Profesorado baja a tan solo 20%, es decir, uno de cada cinco docentes que dicta clase a alumnos liceales (frente al 44,4% de Montevideo). A su vez, hay variaciones significativas por asignatura, con una notoria desventaja de las ciencias —rasgo que Uruguay comparte con otros países latinoamericanos—: frente al 66% de titulados en Literatura se encuentra un 13% en Matemática, un 18% en Ciencias Físicas y un 35% en Química.

Estos datos son aún más graves en el subsistema de la enseñanza técnica, tal como surge del último censo realizado en el Consejo de Educación Técnico-Profesional en 1994:

Casi la mitad del cuerpo docente (47.3%) no culminó ningún tipo de estudios postsecundarios que lo diferencie de los estudiantes a los que enseña; [...] por otro lado, entre quienes sí cursaron estudios de nivel superior, solamente el 28.4% culminó estudios específicos de formación docente —proporción más baja que la registrada en Secundaria. (CEPAL, 1995: 20).

Frente a este bajísimo nivel de titulación del cuerpo docente y en un contexto de fuerte masificación de la enseñanza media, Uruguay siguió un patrón común a numerosos países del mundo en momentos de déficit docente: recurrió a personal no formado específicamente para la docencia a fin de cubrir los cargos vacantes (UNESCO, 1998).

Simultáneamente, ANEP ha venido sufriendo dificultades para retener a sus docentes, particularmente en el nivel medio. Las estimaciones oficiales han señalado la necesidad de cubrir anualmente el 5% de todos los cargos sólo para sustituir a quienes dejan la ocupación docente, no ya para mejorar el nivel de formación de quienes la ejercen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “En condiciones normales se supone que de todo cuerpo de trabajadores anualmente se retira un 3,3% de efectivos, suponiendo una vida activa de 30 años. En el cuerpo docente,

Finalmente, en un contexto de cobertura amplia del Ciclo Básico y de creciente cobertura del Bachillerato,<sup>4</sup> el análisis de la serie histórica de los egresos de formación docente anteriores a la creación de los CERP mostraba una neta insuficiencia cuantitativa respecto a las necesidades de docentes profesionales del país. El número promedio de egresos era de 169 por año en el IPA y agregando los egresos del total de IFD se llegaba a una cifra cercana a los 200 profesores.<sup>5</sup> Este nivel de egresos no alcanzaba para compensar la alta tasa de retiro aludida; menos aún, para avanzar en la sustitución de los docentes en ejercicio con déficit de formación; lo que es más grave, esos 200 profesores egresados —frente a las 750 vacantes— no llegaban a representar el promedio nacional de titulación actual del 30,6% (eran el 26,7%).

Cabe anotar que tanto en el Interior como en Montevideo los ingresos a primer año de Profesorado son cuantitativamente importantes; más aún, en el período 1995-1999 se asistió incluso a un fuerte crecimiento de la matrícula de formación docente: de una inscripción en Magisterio de 3.545 postulantes en 1995 se llegó a 5.372 en 1999 (incremento de 51,5%), al tiempo que en Profesorado los guarismos fueron 3.528 y 6.359, respectivamente (80,2% de crecimiento) (Vilaró, 1999: 283).

No obstante ello, las altas tasas de rezago y deserción de los IFD y del IPA han conspirado históricamente contra el aumento de la tasa de titulación de los docentes en ejercicio. En el caso de los IFD, el régimen de estudios semilibre parece ser el factor principal a la hora de explicar el rezago y la deserción. En el caso del IPA, la Rendición de Cuentas del año 1998 manejó cuatro factores explicativos de la deserción:

- a. Un porcentaje de los estudiantes proviene del Interior y ante el menor contratiempo se retira.
- b. Otro sector de estudiantes se inscribe en el IPA y en otros estudios, y en la competencia de “estudios” ganan los segundos.
- c. Puede haber insatisfacción con el funcionamiento de los cursos, afectados por frecuentes conflictos, o por los contenidos o la calidad de lo enseñado.
- d. Existe oferta laboral en la propia enseñanza media, puesto que, por la falta de profesores titulados, ya en el primer año de la carrera los es-

---

por efecto de las bajas remuneraciones y por la alta participación femenina en su población, los retiros son más frecuentes que en un modelo teórico y en conjunto debe estimarse que se requiere, únicamente por reposición anual, el equivalente al 5% de todos los cargos. Ello significaría disponer de 750 profesores anualmente” (ANEP-CODICEN, 1998: 73).

<sup>4</sup> En el Ciclo Básico de la Educación Media la tasa bruta de escolarización es del 85% y la tasa neta del 55%; en el caso del Bachillerato Diversificado la primera es del 50% y la segunda del 30% (Mancebo et al., 2000).

<sup>5</sup> Datos de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, ANEP.

tudiantes de Profesorado pueden conseguir horas docentes en el CES o CETP (ANEP-CODICEN, 1998: 73; 1999: 65).

Un estudio realizado en ese mismo año (Interconsult, 1998a), basado en entrevistas a una muestra representativa de desertores del IPA,<sup>6</sup> reveló que:

- a. Una parte importante de los desertores (34%) realizaba otros estudios además del profesorado cuando estaba en el IPA y casi la mitad de los desertores continuaba estudiando luego de dejar el IPA; su principal opción era una carrera universitaria.
- b. Muchos de los desertores dejaron el IPA para insertarse en el mercado laboral y un tercio de ellos se dedicó a la docencia.
- c. Para algunos desertores el IPA era desmotivador, ya fuera por su desorganización, falta de recursos, mala infraestructura, superpoblación o por el tipo de docencia allí desarrollada. Las tres cuartas partes de los desertores dijeron estar conformes con la decisión de haber dejado de estudiar en el IPA.

Como se ve, este estudio confirmó en parte las hipótesis preliminares planteadas por las autoridades de la reforma: sobre los potenciales desertores operan la atracción de los “otros estudios” y del mercado laboral —no sólo el docente— y la disconformidad con algunos aspectos de la dinámica interna del IPA. El estudio remarcó, finalmente, la complejidad del fenómeno de la deserción en la carrera de Profesorado:

Las principales causas de deserción no se encuentran en la propia estructura curricular y organizativa del IPA, aunque estas coadyuvan a la decisión final. Efectivamente, en la decisión de abandonar los estudios confluyen una serie de factores que conforman un complejo causal relativamente difícil de aislar en sus distintos componentes. (Ibídem: 42.)

En cuanto al rezago, un estudio basado en grupos motivacionales realizado también en 1998 (Interconsult, 1998b) detectó varios elementos de desmotivación: el hecho de que el IPA funcione como “un liceo grande”, sin carácter universitario y con un trato a sus estudiantes inadecuado a la edad de éstos; la disparidad en el nivel académico de los profesores y los cursos que ellos dictan; trabas provenientes del régimen de evaluación. Como factores desmotivadores exógenos los estudiantes marcaron el desprestigio social de la actividad docente y la posibilidad de ejercerla sin el correspondiente título habilitante.

En síntesis: la política de formación inicial de la reforma educativa uruguaya puede ser vista como la respuesta dada por las autoridades educativas

---

<sup>6</sup> La muestra constó de 450 casos y las entrevistas personales fueron realizadas en los meses de octubre y noviembre de 1998.

a la profunda problemática docente en la enseñanza media a mediados de los años noventa. Frente a una composición del cuerpo docente del nivel medio deficitaria en cuanto a su formación profesional y a un sistema de formación docente que encontraba serias dificultades para superar tal déficit, la reforma educativa uruguaya apostó a los CERP como nuevo modelo de formación inicial de profesores:

“El árbol se mide por sus frutos”, señala la máxima bíblica. Y en este caso, el árbol no produce frutos. Y esto solamente teniendo en cuenta lo cuantitativo, sin analizar los problemas de calidad que puedan tener. En consecuencia, surge la necesidad de organizar una estrategia de formación de profesores para el interior del país. (ANEP, 1997: 6.)

## 2. Los fundamentos de la política “CERP”

La creación de los CERP se inició en 1997, según el siguiente orden: Litoral y Norte en 1997 —con sedes en Salto y Rivera, respectivamente—, Este en 1998 —sede en Maldonado—, Sur y Suroeste en 1999 —sedes en Atlántida y Colonia—, y Centro en el 2000 —sede en Florida—. En el momento de la formulación de esta política educativa se planificó la creación de cuatro CERP: Litoral, Norte, Este y Oeste.<sup>7</sup> No obstante, a la hora de la implementación, se agregaron a los antedichos centros los CERP del Sur —Atlántida— y del Centro —en Florida—, mostrando dos conceptos que la literatura refiere permanentemente: por un lado, la brecha entre el diseño y la ejecución de una política pública (Meny-Thoenig, 1992) y, por otro, la importancia que tiene la implementación en los procesos de cambio social, en particular en educación (Aristimuño, 1999).

Para concretar la fundación de los CERP la ANEP contó con los recursos materiales y técnicos del Programa de Mejoramiento de Enseñanza Secundaria y Formación Docente (MESyFOD),<sup>8</sup> a través del cual se construyó la necesaria estructura edilicia, se financió el primer año de funcionamiento de cada instituto, se compraron materiales didácticos, se capacitó a los forma-

---

<sup>7</sup> “[Considerando] que el Programa MESyFOD —establecido por acuerdo de financiamiento entre el Gobierno de Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo— incluye la creación de cuatro Centros Regionales de Profesores y la construcción de tres edificios en el interior, con previsión de contribuciones para el financiamiento de los gastos recurrentes en el primer año de actividad [...] [el Consejo Directivo Central resuelve]” (considerando III, resolución nº 2 del acta nº 5 del CODICEN, 13/2/1997).

<sup>8</sup> El Programa MESyFOD fue uno de los cuatro proyectos con financiamiento externo con los que contó la reforma educativa uruguaya; los otros tres fueron el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP), el Proyecto UTU-BID y el Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales, sector Educación (FAS).

dores y se sentaron las bases de un sistema de información académica, entre otras actividades.

En la fundamentación de esta política las autoridades presentaron una interpretación histórico-sociológica sobre las transformaciones sociales que experimentó el país y su sistema educativo a lo largo del siglo XX:

La creación de estos CERP es, sin duda alguna, un gran desafío. Se trata de fundar establecimientos de educación terciaria de muy alto nivel académico en centros urbanos de escala demográfica relativamente pequeña y de reducida diferenciación cultural. Cada proceso histórico genera nuevos modelos de organización social y académica. Si los modelos fueran los mismos viviríamos en un mundo sin historia. El modelo de centro educativo no puede ser más el que concibió el Dr. Grompone en 1950. Las instituciones son respuestas organizativas articuladas con procesos sociales. Las instituciones no son indefinidas y menos aún autónomas del proceso social. La institución es una constelación social de cierta estabilidad que emerge para responder a ciertas características de la sociedad en determinado momento. En este instante la sociedad uruguaya es diferente. El conocimiento y la tecnología juegan el papel de motores del cambio, la realidad regional es diferente y las sociedades evolucionan si se apoyan en la necesidad de la diversidad. (ANEP, 1997: 15.)

En esa fundamentación son particularmente significativos los puentes que se tendieron con la reforma educativa vareliana, de la que se destacó (ANEP, 1997: 2):

- a. Su aspiración de “organizar una educación para toda la población”.
- b. La importancia asignada a contar con una ciudadanía educada, a partir de una estrecha asociación entre democracia política y democracia educativa.

Su voluntad muy firme de crear una sociedad nacional y de transformar la sociedad pre-existente en una nueva a partir de la educación [...] El ejemplo simbólico del niño con la túnica blanca y la moña azul es la demostración más clara [de] que si existe democracia política es porque hay una larga historia de democracia educativa.

- c. Una vocación de construcción nacional a través de la educación.

La noción de Sistema Nacional de Educación rompió con la idea de jerarquía social, en la cual cada estamento tenía un tipo de educación, porque supelementalmente tenía un tipo de destino social distinto. El nuevo paradigma que estos visionarios tuvieron era el de la Nación como cuerpo colectivo en el cual se funde toda la existencia social y toda la legitimidad social.

- d. El convencimiento firme respecto a las bondades de la planificación.

Existía una planeación según la cual esos primeros docentes iban a ocupar puestos de transformación educativa y social en los puntos más distantes del país [...].

En el documento-base de los CERP se rescató entonces cómo la formación magisterial —no la de profesores— permitió la educación básica de toda la población, tuvo una vocación de transformación social, fue un pilar de la democracia a partir de la noción de ciudadanía educada, y se desarrolló sobre la base de la planificación. Todos estos objetivos están presentes en la creación de los CERP, explicada a partir de tres factores que actuaron como *inputs* específicos —utilizando la terminología de Easton:

a. El aumento de la demanda social por educación media.

En los años 50 el 75% de la matrícula estaba en Montevideo. El interior tenía como centros educativos superiores los liceos departamentales que se habían ido constituyendo a partir de la ley de 1912. El proceso de transformación educativa no se logró en breves años y prácticamente insumió hasta 1930 la construcción de todos los centros que hoy conocemos como liceos departamentales. A partir de 1945, se registra en todo el país un fuerte incremento de la demanda por educación secundaria [...]. (Rama, 1999: 34.)

b. El déficit de egresos de los modelos IPA e IFD:

Los resultados fueron muy magros en materia cuantitativa —menos de 30 graduados por año en toda la red de institutos de formación docente— pero sí crearon la ilusión de que había un sistema regular de formación docente y que quienes lo cursaban supuestamente habían adquirido los conocimientos necesarios para ser profesor en Matemática, en Química, en Biología, etc. [...] Para responder a este déficit se crearon en 1997 los Centros Regionales de Profesores. (Ibídem: 36.)

c. La estrecha vinculación entre los problemas de calidad de la educación media uruguaya y el bajo nivel de profesionalización del cuerpo docente (resolución n° 2 del acta n° 5 del CODICEN, 13/2/1997).

Desde esa mirada de larga duración y sistémica —en todo momento la formación de docentes aparece vinculada a las necesidades de docentes de la enseñanza media—, se enfatizó la responsabilidad del Estado en la materia, más que como “Estado regulador” —a la usanza de los años noventa—, como “Estado docente”:

[Cuando a partir de 1945 se produjo el aumento de la demanda por educación secundaria,] en el interior la demanda social no [fue] atendida en tiempo y forma y los grupos de clases medias sustituyen la acción del Estado creando en las ciudades de segundo orden, es decir las ciudades no capitales, los llamados “liceos populares”. En diez años surgen más de 30 liceos que apelan para la función docente a los profesionales universitarios de los pueblos [...] Es evidente que no existía un Estado con capacidad de planificar las políticas educativas y que tuviera información como prever las necesidades de recursos humanos. El vacío en la política pública fue sustituido por un movimiento espontáneo de base —de las clases medias— que fue generando liceos. La política pública se



procesó como un conjunto de demandas locales y el vacío teórico y de planificación fue tan grande que no se planteó el problema —ni en forma teórica— de cómo satisfacer las demandas de docentes. Las familias, por su parte, que no habían alcanzado niveles educativos secundarios tenían una percepción “mágica” de lo que era un centro educativo. Lo importante era disponer de las condiciones materiales —un edificio— y de las condiciones simbólicas: un establecimiento llamado liceo con un escudo sobre su puerta. (Rama, 1999: 34-35.)

En el entendido de que en un país de pequeña escala como Uruguay no es posible contar con recursos humanos altamente calificados para dictar cursos de formación docente en un número elevado de centros (como de hecho lo constituyen los IFD) y que, simultáneamente, debía revertirse la histórica centralización montevideana de la formación terciaria —en particular, la docente—, los CERP fueron concebidos como centros regionales, con un núcleo (ciudad-sede) y una zona de influencia de la que reciben a su estudiantado y a la que se plantean dinamizar culturalmente.

La competencia histórica entre todas las ciudades del Uruguay por tener, cada una de ellas, primero una escuela, luego un liceo, luego un preparatorio y después una Universidad, es una competencia insensata en un país pequeño, con apenas 3.200.000 habitantes y ninguna ciudad —salvo Montevideo— con más de 100.000 habitantes. Falta un asiento urbano que, en virtud del volumen de su población, tenga una diferenciación de funciones que permita exigir una cultura local y un conjunto de especialistas (profesionales superiores), en los cuales asentar un modelo de formación superior. (ANEP, 1997: 8.)

En el documento-base, así como en la resolución de creación de los CERP del Litoral y del Norte,<sup>9</sup> se planteó incluso un arreglo institucional específico: el Consejo de Integración Regional (CIR), que podría facilitar la concreción del carácter regional del CERP; sin embargo, éste nunca llegó a instaurarse:

Los CERP tendrán una condición regional que se origina en primer término en su alumnado, pero también tiene que ver con la conformación de un *Consejo de Integración Regional*, en que van a estar presentes Intendentes, Directores de IFD, Directores de Liceos, empresarios e intelectuales destacados de la región. Ese consejo debe articular al CERP con los procesos sociales de la región para que no sea un Centro aislado sino un Centro vinculado con las preocupaciones de todos estos colectivos. (CERP, 1997: 10.)

### 3. La originalidad de los CERP

La originalidad de los CERP reside en la combinación de tres factores: un nuevo currículum de formación inicial de los profesores, acciones de discrimi-

---

<sup>9</sup> Resolución n° 2 del acta n° 5 del CODICEN, 13/2/1997.

nación positiva y una nueva modalidad de inserción de los formadores en la institución.

### **Los cambios curriculares**

Desde el punto de vista curricular, el modelo CERP introdujo varios cambios. En primer lugar, la duración de la carrera de Profesorado en los CERP es de tres años, con una alta carga horaria: ocho horas diarias de lunes a viernes con asistencia obligatoria; ello significa 1.400 horas anuales y 4.200 horas a lo largo de los tres años. Se trata, entonces, de educación de tiempo completo porque, en teoría, no es posible conjugar la realización de la carrera con el desempeño laboral. Esto supone una diferenciación importante con los modelos IPA e IFD, con carreras de cuatro años que tienen una carga horaria total menor (2.400 horas) y son compatibles con la simultánea inserción laboral de los candidatos a profesor.

En segundo término, frente a las diecisiete especialidades<sup>10</sup> que pueden ser cursadas en el IPA/IFD, en los CERP se desarrollan nueve profesorado: Lengua y Literatura, Matemática, Física, Química, Biología, Historia, Geografía, Sociología, e Inglés —este último sólo se imparte en los CERP del Oeste y del Sur.

En tercer término, en las especialidades de Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, el plan de estudios parte de las grandes áreas de conocimiento, que son objeto de estudio en primer año, para abrirse en segundo y tercero a la especificidad de cada carrera. En contraposición, en el IPA e IFD el estudiante se aboca al estudio de su especialidad desde el primer año de la carrera.

Las diferencias de diseño curricular entre el modelo IPA y el modelo CERP parecen perfilar la presencia de dos tradiciones diversas de la formación docente, entendiendo por *tradicón* “configuraciones de pensamiento y de acción que, construidas históricamente, se mantienen a lo largo del tiempo, en cuanto están institucionalizadas, incorporadas a las prácticas y a la conciencia de los sujetos. Esto es que, más allá del momento histórico que como matriz de origen las acuñó, sobreviven actualmente en la organización, en el currículum, en las prácticas y en los modos de percibir de los sujetos, orientando toda una gama de acciones” (Davini, 1995: 20).

En esta clave puede ser interpretada la tensión que provocó, a partir de 1997, la creación de los CERP: en el caso del IPA, la historia revela la adscrip-

---

<sup>10</sup> Profesorado de Astronomía; Biología; Dibujo y Comunicación Visual; Educación Cívica, Derecho y Sociología; Filosofía; Física; Francés; Geografía; Historia; Idioma Español; Inglés; Italiano; Literatura; Matemática; Educación Musical; Química y Formación de Adscriptos.

ción a la tradición académica, con elementos de la tradición práctica,<sup>11</sup> en su vertiente reflexiva; en el modelo CERP, en cambio, hay un objetivo explícito de alejamiento de la tradición académica, con un respeto a la orientación práctica y un rescate de elementos de la tradición tecnológica.

El CERP se vincula con una nueva concepción del docente: no es el Profesor-Cátedra. [...] Su concepción del ejercicio de la docencia tendrá una impronta pedagógica y didáctica y se aproximará al proceso de formación educativa desde una perspectiva global y no compartimentada que caracterizó a aquella noción de catedrático, de profesor universitario... ¡con alumnos de 12 años! (ANEP, 1997: 17.)

Esto es importante porque hay una neta correspondencia de estas cinco *tradiciones, orientaciones o modelos* de la formación del profesorado y las imágenes del profesor (Marcelo, 1995: 244). Más específicamente, se puede afirmar que cada una de estas tradiciones conlleva sus propias visiones del perfil del profesor, de la tarea del docente y de la formación a impartir al futuro docente en su carrera de grado.<sup>12</sup> Como bien señala Davini (1995: 20), en un momento histórico dado suelen convivir diversas tradiciones, expresando acuerdos y desacuerdos, intereses mutuos, conflictos latentes o manifiestos en debates racionales, que frecuentemente constituyen el trasfondo cultural de muchas de las discusiones que suscita la reforma de la formación docente.

### **La “discriminación positiva”**

Como nítida línea de discriminación positiva, el modelo CERP integra un amplio programa de becas instaurado con el objetivo explícito de posicionar la carrera de Profesorado como una alternativa atractiva y viable para los jóvenes del Interior, buscando captar a bachilleres con buen rendimiento académico y de condición socioeconómica baja, muchos de los cuales, sin becas, probablemente dejarían de estudiar y se volcarían al mercado laboral, con éxito diverso. Un estudioso de los sistemas educativos latinoamericanos, De Moura Castro, cataloga este mecanismo de “poderoso incentivo” y de “aliciente tangible e inmediato” para atraer buenos estudiantes (De Moura, 1999: 63).

---

<sup>11</sup> Esto se reflejó en la inclusión de materias de Ciencias de la Educación (Teoría de la Educación, Psicología de la Educación, Sociología de la Educación, a título de ejemplo), aunque en el “currículum en acción” siempre se asignó menor importancia a las asignaturas de esta área frente a las “especiales”.

<sup>12</sup> Una buena ejemplificación del sutil funcionamiento de las tradiciones se presenta en Diker-Terigi, 1997: 111-112.

La matrícula máxima estipulada para cada generación de cada CERP es de 160 estudiantes y, de acuerdo con las previsiones financieras, cada uno de los CERP puede otorgar becas completas (alojamiento, alimentación y traslado) a estudiantes no residentes en la ciudad-sede y becas de alimentación a estudiantes locales. En este sentido también se constata una modificación de la política en la fase de puesta en marcha: mientras en el momento de la creación de los CERP del Norte y del Litoral (1997) se previeron máximos de 30 becas completas y 30 becas de alimentación por CERP,<sup>13</sup> a partir de 1998 se establecieron topes de 50 becas completas y 20 de alimentación.<sup>14</sup>

La asignación de las becas se realiza teniendo en cuenta la escolaridad de los aspirantes y el nivel social de los hogares de procedencia —medido a través de diversos indicadores—. En su amplísima mayoría las becas son financiadas con recursos de ANEP, pero algunas de ellas han sido solventadas por intendencias del Interior. El 54% del presupuesto de los CERP se destina al financiamiento de las becas, dedicándose el 46% restante al salarios de los formadores, el soporte administrativo y la dirección (Vaillant, 1999: 16).

Los datos de nuestra encuesta a estudiantes realizada en 1999 confirman que se trató de una política muy abarcadora:

- a. Casi las tres cuartas partes (73,6%) de los estudiantes de la generación 97 usufructuaron algún tipo de beca para la realización de su carrera de Profesorado.
- b. La mayoría absoluta (60,1%) tuvo beca los tres años, un 7,4% tuvo beca durante dos años y un 4,7% tuvo beca por un año.
- c. Prácticamente nueve de cada diez estudiantes que recibieron beca los tres años tuvieron beca completa (52,0% en 60,1%), mientras que entre quienes fueron becarios por uno o dos años predominó netamente la beca de alimentación (también en nueve de cada diez casos).
- d. Las diferencias entre Salto y Rivera fueron significativas: el CERP del Litoral tuvo una proporción bastante menor de becarios en la generación 97 (65,5% frente a 84,4%). En contraposición, en el CERP del Norte hubo sólo un 15,6% de aspirantes a profesor que cursaron sin ningún tipo de beca, frente a un tercio (34,5% concretamente) del CERP del Litoral.

En términos generales, los estudiantes evaluaron positivamente el funcionamiento del régimen de becas: un 16,9% consideró que había funcionado muy bien, un 48,6% se inclinó por el juicio “bien”, un 25,7% habló de “regular”, un 4,1% de “mal” y un 1,4% de “muy mal”. Los juicios positivos destacaron el

---

<sup>13</sup> Resolución n° 2 del acta n° 5 del CODICEN, 13/2/1997.

<sup>14</sup> Resoluciones del CODICEN: n° 5 del acta 86, 3/12/1997; n° 5 del acta 88, 17/12/1998; n° 1 del acta n° 8, 17/2/1999; n° 8 del acta n° 4, 28/1/2000.

peso del componente organizacional de la política CERP: “porque todo está armado para que los jóvenes estudien”, “por la buena organización”, “porque se ha seleccionado bien a los becarios”, “por el compromiso de los estudiantes con el estudio”, “por el trabajo de la dirección del CERP”. Algunos estudiantes hicieron también un reconocimiento explícito al factor político porque destacaron “el apoyo de las autoridades”. En cuanto a los juicios negativos, pesaron fundamentalmente los aspectos logísticos (“mala alimentación”, “malos alojamientos”, “dificultades administrativas”) y la forma de asignación de las becas (“se otorgaron becas a personas con buen nivel social”, “no se ha controlado el rendimiento de los becarios”).

### ***La inserción de los formadores en la institución***

La selección de los formadores de los CERP se hace en tres pasos, ya que los candidatos pasan primero por un concurso de méritos, realizan en una segunda instancia un Curso de Formación de Formadores (CFF) orientado a actualizar a los participantes en su disciplina y sensibilizarlos respecto a la propuesta de formación de los CERP y, finalmente, quienes aprueban el CFF concursan por los cargos de formadores existentes.

En cuanto al CFF, en el documento-base de los CERP se establece:

Se trata de un programa de formación y de educación innovador. Pretende constituir un nuevo prototipo de educación superior estableciendo indicadores, objetivos y metas de la enseñanza, evaluación de los logros de los conocimientos a adquirir, tipos de ejercicios y materiales para obtener dichas metas. (ANEP, 1997: 1.)

La inclusión de formadores de tiempo completo en el modelo CERP fue prevista como un factor que contribuiría decisivamente a la profesionalización. Teóricamente, de las 40 horas de permanencia en la institución, aproximadamente unas 20 se destinan al dictado de clases y las restantes son para atender las consultas de los estudiantes (sean individuales o en pequeños grupos, sean en temas específicos de la carrera o de formación general), la coordinación con otros docentes, la preparación de clases, el diseño de materiales didácticos, la corrección de trabajos de los estudiantes, la búsqueda bibliográfica y la realización de intervenciones periódicas en la práctica docente desarrollada por los estudiantes en liceos/escuelas técnicas.

Así, se buscó instaurar una modalidad de ejercicio del profesorado en los CERP radicalmente alejada del estilo “profesor taxi”, tan frecuente en Uruguay y otros países de la región, tanto para los niveles educativos básicos como para los superiores. Esta alta asignación horaria concentrada en un establecimiento va acompañada de una remuneración buena —según los estándares docentes del país—, todo lo cual apunta a lograr un desempeño

altamente profesional de la labor de los docentes de los CERP, lo que se espera impacte positivamente en la calidad de la enseñanza impartida.<sup>15</sup>

En la fundamentación de esta modalidad de inserción pesó significativamente una perspectiva de gestión:

Existe interés de que quienes vayan a enseñar tengan solucionados sus problemas de sobrevivencia y sean profesores con dedicación exclusiva. Los profesores designados no podrán desempeñar ninguna otra actividad. Este modelo, por lo tanto, no puede ir acompañado de una cantidad infinita de docentes. El modelo habitual en Uruguay, de dedicación a tiempo parcial, va acompañado por la presencia de un sinnúmero de profesores de carga horaria reducida o, por lo menos, variable. Aquí va a haber un conjunto limitado de docentes [...]. (ANEP, 1997: 10.)

La referencia a la forma de inserción de los formadores en las universidades de los países desarrollados fue explícita:

Se está aprobando lo que ya está demostrado que funciona en las universidades de los países desarrollados. Con los CERP no se está inventando un modelo artificial, sino simplemente aplicando en Uruguay lo que existe en los sistemas universitarios de los países desarrollados. (ANEP, 1997: 10.)

## II. ¿De qué hablamos cuando hablamos de *profesionalización docente*?

Los estudios sobre la profesionalización de los docentes son muy numerosos y entre ellos es posible reconocer distintas vertientes.

Históricamente la primera de ellas se entronca con la sociología de las profesiones, que tuvo auge en los años sesenta y ha girado en torno al concepto clásico de *profesión*, evaluándose en qué medida puede o no hablarse de profesión en el caso de la labor docente. En esta línea resultó clave el artículo de Hoyle "Profesionalización y desprofesionalización en educación" (1980) en el que se identificaron las diez cualidades principales de una profesión. En la

---

<sup>15</sup> "La forma de asegurar un cuerpo docente de alto nivel consiste en brindar un nivel de remuneraciones que constituya un atractivo para especializarse y para radicarse. El nivel de remuneración es más alto que el habitual porque también las funciones son más altas que las habituales. El punto de referencia es la unidad docente en 7ª Categoría del IPA. La remuneración estimada de U\$S 1.300 es equivalente a lo que se paga por dos unidades docentes de 20 horas. En el CERP trabajarán los profesores 40 horas-reloj, lo que es mucho más que 40 horas de clase de 40 minutos. A la remuneración indicada se agregará un plus equivalente a U\$S 300 por los gastos de instalación de quienes no tengan residencia en la ciudad sede del CERP" (resoluciones del CODICEN: n° 2 del acta 5, 13/2/1997; n° 24 del acta 27, 6/5/1997; n° 9 del acta 18, 23/3/1999; en ANEP, 1997: 10).

definición de Hoyle, una *profesión* es una ocupación que desempeña una función social; exige un considerable grado de destreza; dicha destreza se ejercita en situaciones que no son rutinarias; requiere un cuerpo sistemático de conocimientos; la adquisición de este cuerpo de conocimientos y el desarrollo de la mencionada destreza implican un prolongado período de enseñanza superior; en dicho lapso se produce, además, la socialización en los valores y cultura de la profesión; esos valores tienden a centrarse en el interés del cliente y a veces se hacen públicos en un código ético; el profesional debe tener libertad para poder juzgar y decidir en cada momento; los miembros de la profesión se organizan como grupo frente a los poderes públicos; como contracara del largo período de formación y la responsabilidad, los miembros de la profesión encuentran alto prestigio social y una elevada remuneración.

Desde este enfoque, autores como Marcelo concluyen que la enseñanza no reúne ni los requisitos generales ni los particulares de una verdadera profesión. En su fundamentación Marcelo puntualiza que el período formativo de los docentes no es prolongado; no se dispone de una estructura de conocimiento que explique y dé dirección a la práctica de la profesión docente; falta frecuentemente una cultura común a los docentes que se transmita a los candidatos a profesor; la socialización de los profesores a través de las prácticas de enseñanza es a menudo un proceso casuístico y no atendido sistemáticamente; como resultado de las características anteriores, las barreras entre los miembros y no miembros de la profesión son débiles o inexistentes; la remuneración económica y muchas veces el prestigio social no son comparables con los que se encuentran en otras profesiones (1995: 137).

Una segunda vertiente avanza en la caracterización de la profesión docente. Se plantea así que se trata de una profesión con una fuerte tendencia a la feminización y a la masificación, en la que suele constatar un fenómeno de aislamiento de los profesores y la existencia de una carrera docente “plana”, en el sentido de que a lo largo de ella son pocos los peldaños a recorrer y los incentivos para hacerlo. Por otra parte, frecuentemente el trabajo del profesor se ve sometido a un doble proceso, de “burocratización”<sup>16</sup> y de “intensificación”,<sup>17</sup> por el cual las tareas y responsabilidades de los profe-

---

<sup>16</sup> Diversos estudios han planteado que, a diferencia de lo sucedido en la docencia, las ocupaciones que se han convertido en verdaderas profesiones han adoptado modalidades de control profesional en sustitución de las burocráticas, lo que supone la aplicación de criterios rigurosos, determinados por la propia profesión para la iniciación a la profesión (de forma de asegurar la competencia para el ejercicio profesional) y, además, un control profesional (no democrático) sobre la estructura y el contenido del trabajo (Marcelo, 1995).

<sup>17</sup> Hargreaves habla de *intensificación* en referencia a la expectativa social de que los profesores respondan a mayores presiones y afronten las múltiples motivaciones en las mismas o peores condiciones de trabajo. Este autor también utiliza el término *colonización* para



sores son cada vez más amplias; algunos autores hablan incluso de “proletarización” en cuanto los docentes han perdido el control sobre los medios, el objetivo y el proceso de su trabajo.<sup>18</sup> Finalmente, se enfatiza que se trata de una tarea con riesgos psicológicos, con relación a lo cual incluso se ha acuñado el término *malestar docente*.<sup>19</sup>

A partir de esta caracterización, se ha hablado de una situación de verdadera “crisis” de la profesión docente (Ghilardi, 1993). La pérdida de prestigio y estatus social, junto con el deterioro de las condiciones materiales de trabajo, han incrementado en muchos países las dificultades para atraer a los docentes requeridos por el sistema educativo y han debilitado la afluencia de los egresados más competentes de la enseñanza secundaria, que prefieren dirigirse a otras ocupaciones. Según Tedesco (1996: 471), en términos de políticas educativas, esto trae como consecuencia la necesidad de impulsar estrategias de acción destinadas a atraer a la docencia a jóvenes talentosos.

En esta caracterización de la profesión docente se ha incluido frecuentemente el análisis de las condiciones de trabajo de los docentes, sea en términos descriptivos o como variable explicativa de la calidad de la educación. En este sentido debe mencionarse el estudio de Firestone y Pennell que sistematiza los hallazgos de diversas investigaciones anteriores respecto al impacto de las condiciones de trabajo (diseño general del trabajo,<sup>20</sup> participación, retroalimentación, autonomía, colaboración, oportunidades de aprendizaje, recursos) sobre el compromiso docente definido como el vínculo psicológico o identificación del individuo con la educación y/o la escuela y/o los estudiantes (Firestone-Pennell, 1993: 496).<sup>21</sup> A su vez, algunas investiga-

---

referirse al fenómeno de intención por parte de las administraciones educativas de ocupación y control del tiempo de los profesores, especialmente del tiempo laboral sin contacto directo con los alumnos (Hargreaves, 1994).

<sup>18</sup> Para Perrenoud el término *proletarización* remite a la idea de pérdida de autonomía profesional, clave de la profesionalización: “El término es fuerte y recuerda más la situación de los obreros en el siglo pasado que el destino de unos trabajadores cualificados del sector terciario que, sin ignorar que son asalariados, fingen creer que ejercen una profesión liberal o trabajan como artesanos independientes. En este caso no se trata de proletarización como un asunto de ingresos y explotación económica, aunque la situación financiera y de trabajo de los docentes sea precaria en muchos países. La ‘proletarización’ que podría producirse no va a conducir a los docentes a la condición obrera ni al nivel de vida de los trabajadores manuales. Se trata de una desposesión más simbólica” (Perrenoud, 1996: 556).

<sup>19</sup> El concepto de *malestar docente* refiere a los efectos permanentes de carácter negativo que afectan la personalidad del profesor como resultado de las condiciones psicológicas y sociales en que se ejerce la docencia (Esteve, 1994: 25). Este malestar docente trae múltiples consecuencias: ausentismo laboral, abandono de la profesión, enfermedades propias del profesorado, etc.

<sup>20</sup> Incluye aspectos tales como las tareas a desarrollar o la significación del trabajo.

<sup>21</sup> Firestone señala que el concepto de *compromiso docente* no debe ser identificado con el de



ciones han trabajado en torno a la relación entre el compromiso de los docentes y el rendimiento de los estudiantes (Kushman, 1992).

Finalmente, según la vertiente más reciente en los estudios sobre la profesionalización de los docentes, el énfasis no debe ponerse en la defensa de la docencia como profesión sino en la función de construcción de la profesión por parte del propio docente, realizada a través del conocimiento que le entrega su experiencia y de las oportunidades de ampliar su visión a las que tiene acceso (Avalos, 1997). En este enfoque adquieren centralidad los términos *desarrollo profesional* y *autonomía profesional*.

El concepto de *desarrollo profesional* lleva a definir el proceso de formación como un continuo, poniendo el acento en las necesidades de las distintas etapas de la vida profesional (con la clásica distinción entre profesores noveles y experimentados) o según diferentes tipos de experiencias.

En cuanto a la *autonomía profesional* esta autora chilena señala:

Si se entiende el campo de operación de un profesor o profesora como el de enseñar a un grupo de alumnos, generalmente en un medio institucionalizado, con el objetivo de que esos alumnos aprendan, desarrollen capacidad de aprendizaje y, junto con eso, desarrollen otras capacidades relacionadas con el crecimiento personal, entonces la autonomía de ese profesor o profesora debe consistir en poder pensar, decidir, diseñar e implementar las formas de enseñanza que el contexto requiere. (Avalos, 1994: 16.)

Tedesco, por su parte, reafirma la centralidad de la autonomía profesional en la conceptualización del profesionalismo docente:

Lo que define el profesionalismo de una actividad es la autonomía para tomar decisiones asociada a la responsabilidad por los resultados [...] Con la docencia se llegó a un punto en América Latina en el cual empezó a pasar lo mismo que en el esquema fordista. La fábrica basada en el modelo fordista es una pirámide en donde arriba se toman las decisiones, se planifica, se diseña, mientras que abajo operarios ejecutan las actividades todos de la misma manera [...] Esto hace crisis en las últimas décadas y culmina a fines de los 80 y principios de los 90 en procesos de transformación educativa muy fuerte donde uno de los componentes fundamentales es recuperar la idea de profesionalismo docente. (1999: 51-52.)

Como se ve, la temática de la profesionalización de los docentes ha recibido un tratamiento extenso e intenso desde los años sesenta hasta la actualidad. A partir del conjunto de abordajes anteriormente presentados, en este artículo no se busca avanzar hacia una nueva definición de *profesión docen-*

---

*satisfacción docente* por dos razones: es más estable y no implica aceptación de las cosas tal cual son o están (Firestone, 1993: 154).

te; tampoco se pretende caracterizar la profesión docente en el Uruguay actual ni juzgar si ella está o no en crisis. Se evaluará una de las políticas educativas de la matriz de la reforma uruguaya, la “política CERP”, desde la tercera vertiente referida, entendiendo por *profesionalización docente* el proceso de conformación de profesionales de la docencia en el que resultan claves tres *factores de profesionalización*:

- a. El desarrollo profesional.
- b. La autonomía profesional.
- c. Las condiciones de trabajo.

El abordaje está representado en el siguiente diagrama.

### Diagrama 1. La profesionalización docente y la reforma educativa

Medidas adoptadas por la reforma educativa que apuntaron a la profesionalización docente	Potencial impacto en las distintas dimensiones de la profesionalización docente
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de capacitación para maestros.</li> <li>• Cursos de capacitación para profesores.</li> <li>• Compensación a profesores titulados.</li> <li>• Mejora en las condiciones de trabajo en los centros con Plan 1996.</li> <li>• CERP (Nuevo currículum, cursos de formación de formadores, mejora en las condiciones de trabajo en los CERP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía profesional.</li> <li>• Desarrollo profesional.</li> <li>• Condiciones de trabajo.</li> </ul>

## III. Los CERP como canal de profesionalización docente

### 1. La profesionalización de los formadores

En la formulación de la política de creación de los CERP se asignó una importancia capital a la contratación de formadores de buen nivel académico con dedicación exclusiva:

Una de las fortalezas de la propuesta es sin duda la vinculada con la política de contratación de formadores. No se puede pensar en un modelo de formación inicial de docentes sin formadores calificados que lleven adelante la propuesta. Para tener buenos profesores hay que disponer de buenos formadores. El mode-

lo de selección y capacitación de esos formadores constituye, sin duda, uno de los logros que Uruguay puede transmitir a otros países, ya que el mismo posibilitó el ingreso al sistema de profesionales altamente calificados. (Vaillant, 1999: 25.)

Tal como se describió, la selección de los formadores de los CERP se realiza a través de un curso-concurso que tuvo entre 1997 y el año 2000 —límites cronológicos de la investigación base de este artículo— cuatro ediciones. De acuerdo con los documentos oficiales,<sup>22</sup> dichos cursos estuvieron guiados por el objetivo general de “ofrecer una actualización disciplinar y pedagógica a los futuros formadores que actuarían en los Centros Regionales de Profesores y en los cursos de capacitación implementados en el marco del Programa MESyFOD”. Como objetivos específicos, todos los CFF<sup>23</sup> reconocieron:

- a. Contribuir a la profesionalización de los formadores de los Centros Regionales de Profesores del Interior del país.
- b. Actualizar la formación disciplinar de los formadores.
- c. Compartir con los formadores instancias de reflexión en torno a temas pedagógicos significativos para el presente final de siglo.

Los requisitos para la postulación al CFF fueron el tener un título de Profesor otorgado por el IPA o un título universitario o un título de educación superior en alguna de las áreas o asignaturas en las que se recibiría la capacitación. Además, en el concurso de ingreso se valoró particularmente la experiencia docente de los candidatos, en enseñanza media, en la formación inicial de docentes o en la educación universitaria. También figuró como requisito el tener hasta 45 años a la fecha de inscripción.

Los CFF tuvieron carácter presencial<sup>24</sup> y funcionaron en jornadas de ocho horas de duración. En 1997 la carga horaria total del CFF fue de 240 horas, de las cuales 180 correspondieron a la actualización disciplinar y las 60 restantes se dedicaron a la temática pedagógica. A partir de 1998 la carga horaria total bajó a 120 horas.

---

<sup>22</sup> ANEP-Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, *Resumen de actividades 1997-1999* (mimeo).

<sup>23</sup> En la edición 1997 del CFF se incluyeron, además, otros tres objetivos específicos: a) propiciar el fortalecimiento de los Centros de Formación de Profesores a través de acciones de capacitación y formación, para poder asumir los desafíos que plantea la escolaridad en este fin de siglo; b) desarrollar acciones de formación que asuman una visión integral y totalizadora del rol y la función de las instituciones educativas, de manera tal que estimulen la implementación de acciones de calidad, y de innovaciones educativas de impacto; c) impulsar el mejoramiento de los niveles globales de aprendizajes profesionalizando la acción de los profesores formadores (ANEP-Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, *Resumen de actividades 1997-2000*).

<sup>24</sup> El CFF de Matemática de 1997 fue de carácter semipresencial, con diez semanas presenciales a lo largo de seis meses (setiembre 1997-febrero 1998) y una carga total de 400 horas.

En 1999, en el momento de la puesta en funcionamiento de los CERP del Sur (Atlántida) y Suroeste (Colonia), hubo, además, Cursos de Actualización para Formadores (CAF) que habían aprobado los CFF de primero y segundo en años anteriores pero no habían sido designados para trabajar ni en Salto ni en Rivera ni en Maldonado. Los CAF fueron de dos semanas de duración, con jornadas de tiempo completo, y participaron 30 formadores de primero y 30 de segundo año.

A partir de los datos secundarios existentes, se encuentra que a comienzos del año 2001 trabajaba en los CERP un conjunto de 177 formadores, distribuidos a razón de 31 por cada CERP promedialmente, entre los cuales constituían mayoría los formadores de los CERP de Ciencias Sociales y de la Naturaleza, debido a la diversificación de las opciones en estos profesados (Historia, Geografía y Sociología, en el primer caso; Física, Química y Biología, en el segundo).

Desde el punto de vista de su perfil sociodemográfico, hay un mayor equilibrio entre sexos, lo que marca una diferencia con la realidad de los IFD, en los cuales tres de cada cuatro formadores son mujeres —comparten estos institutos el rasgo de feminización registrado en los docentes de la enseñanza media—. En términos de edad también el perfil de los formadores de los CERP difiere del de quienes ejercen la docencia en los IFD: son notoriamente más jóvenes, con un 49% de menores de 40 años, frente al 20% que se encuentra en este tramo en los IFD. Finalmente, el CERP alberga a un 51% de los formadores con título docente y a un 40% de los formadores con estudios universitarios —algunos de los cuales también tienen estudios de docencia—, lo cual contribuye a diversificar los contextos académicos de referencia.

Los formadores de los CERP muestran así un perfil sociodemográfico propio que corresponde nítidamente a la política de reclutamiento de recursos humanos impulsada por las autoridades para este modelo de formación inicial: son más jóvenes, hay una mayor presencia de hombres —las características del cargo y la remuneración parecen haber tornado atractivo este empleo en la docencia de nivel terciario— y se ha quebrado en parte la endogamia tradicional de ANEP con el reclutamiento de un importante contingente de universitarios. Complementariamente, mientras los formadores de los CERP tienen una dedicación *full-time* a la docencia en el nivel de formación inicial, la docencia en los IFD no es la actividad laboral principal —en términos de horas dedicadas— para tres de cada cuatro de los docentes de IFD censados en 1999 (ANEP-MESyFOD, 2000: 36).

Más allá de las intenciones y de las características específicas que los CFF asumieron, cabe preguntarse cómo vivieron los formadores su incorporación al CERP y su dedicación exclusiva a él, atendiendo particularmente a los *factores*

*de profesionalización* definidos en el apartado III de este artículo: el desarrollo profesional, la autonomía profesional y las condiciones de trabajo.

Interrogados los formadores de los CERP de Salto y Rivera sobre la importancia de los CFF, hubo unanimidad respecto a su gran significación para los CERP:

Yo creo que hay una importancia del curso de formadores y es que genera un espacio de confluencias. Creo que es bueno que la gente venga de ese espacio de confluencias después al CERP, porque me parece que hay un tema como de mística que si no se crea antes no se genera. Vos no venís a un trabajo cualquiera [...] eso es lo que en términos empresariales es la inducción del empleo [...] El curso de formadores cumple ese rol, que es de inducción, de aproximación. (Entrevista nº 4.)

Por otra parte, varios de los entrevistados marcaron que los Cursos de Formadores habían sido una gran contribución a la constitución de redes de formadores,<sup>25</sup> redes en cuyo entramado se apoyó decisivamente la reforma en los momentos de mayor conflictividad:

Por lo menos en Ciencias Sociales fue un grupo excelente con el cual aún mantenemos todos contacto y nos sentimos parte de algo común y eso no es demagogia realmente. Realmente es así. De hecho, casi todos estamos trabajando en esto o en algún aspecto vinculado a la reforma. (Entrevista nº 7.)

Para la mayoría de los entrevistados el proceso de selección como formadores de los CERP fue muy arduo, por su formato y dinámica intensivos y por su carácter de competencia por un número limitado de cargos:

Viví el curso con mucha angustia. Fue un curso acelerado, intenso, donde en lo personal a mí disciplinariamente me sirvió mucho, pedagógicamente también, pero uno diría que por momentos se sentía desbordado por el ritmo que llevó todo eso. Como además era un curso-concurso, estaba la angustia de los resultados, las evaluaciones y, por lo tanto, si bien fue un curso altamente positivo, lo valoro muy positivamente, creo que no pude llegar a disfrutar como hubiera deseado disfrutar de las lecturas, tener más tiempo para reflexionar sobre lo que hacíamos. Y también lo que sentí en todo momento es que tuvimos muy poca participación, salvo en las instancias de evaluación. Fuimos medio espectadores en gran parte del curso. (Entrevista nº 7.)

La alta concentración, la dinámica intensiva y la competencia por un puesto de trabajo configuraron una situación difícil de sobrellevar para gente adulta, con familias formadas, de las que, en la mayoría de los casos, debieron alejarse para realizar el curso:

---

<sup>25</sup> La formación de estas redes puede ser considerada un factor clave de la capacidad de implementación de la reforma educativa (Mancebo, 2001).

Yo lo viví de una manera muy dura. A veces cuando miro para atrás, si tuviera que volverlo a hacer no sé si tendría la fuerza [...] Con mi marido en contra, con mi hija de un año, una jornada extensa donde no me daba el tiempo para estudiar lo que tenía que estudiar y dormía pocas horas [...] Fue una instancia para mí muy difícil. (Entrevista nº 4.)

Todo ello en un marco político fuertemente tensionado en torno a la reforma educativa, en el cual sus partidarios y opositores parecieron atrincherarse en sus posiciones y en el que los gremios docentes asumieron posturas fuertemente críticas (Mancebo, 2001).

Fue duro porque fue una decisión que tuve que tomar contra la decisión del gremio al que pertenecía. Me costó dos noches en vela tomar la decisión, separarme de mis compañeros, porque yo iba a hacer algo que no se debía hacer, por lo tanto me odian muchos. (Entrevista nº 11.)

Frente a esta prueba académica, afectiva y también política, los formadores entrevistados rescataron la importancia que tuvo su inserción en el CERP desde el punto de vista de su carrera profesional, sea en términos estrictamente laborales y/o de avance académico:<sup>26</sup>

En lo personal fue todo un desafío. Lo viví y lo vivo como la gran oportunidad que tenemos de trabajar en un Centro que tiene una proyección regional que podríamos definirla de corte universitario. (Entrevista nº 6.)

Fue importante, fue importante, aprendí mucho, me actualicé muchísimo, reflexioné sobre temas que yo conocía pero que nunca me había puesto a reflexionar porque no son temas de aplicación en Secundaria, donde uno se maneja normalmente, así que para mí fue muy enriquecedor. (Entrevista nº 3.)

Desde el punto de vista estrictamente académico, la valoración del CFF recogida en las entrevistas fue ambigua: plenamente positiva para algunos, neutra para otros. Sin perjuicio de esa ambigüedad, la mayoría de los formadores señalaron que para ellos el CFF y su ingreso posterior al CERP habían significado una instancia importante en su carrera profesional:<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> En la misma dirección, Marcelo y Vaillant encontraron que los formadores valoraron particularmente en los CFF la variedad de métodos empleados, el encuadre dado por los coordinadores de los CFF, la organización de las actividades y los instrumentos brindados. Como dificultades esgrimidas por los formadores aparecieron la rigidez de las reglas de la organización, la complejidad inherente a los cursos y la intensidad de su formato (2000: 77-78).

<sup>27</sup> En forma coincidente, Marcelo y Vaillant señalan: "La relación directa entre el programa propuesto y la práctica profesional es un aspecto esencial para los formadores [...] Sin embargo, en [los CERP] el aspecto práctico del programa de formación implica mucho más que el aprendizaje de nuevos contenidos o nuevos métodos: se asocia a otros factores, entre los cuales figura el desarrollo profesional de los formadores" (2000: 83).

En mi carrera profesional seguro que marcó un punto muy importante desde el punto de inserción. Desde el punto de vista del conocimiento me aportó muchísimo. La inmensa mayoría de las cosas, las temáticas abordadas, en Economía, en Ciencias Políticas, en Sociología [...] En particular en Economía fue una novedad. Además pude llegar a comprender cabalmente la importancia de la interdisciplinariedad, yo venía con una formación disciplinar muy fuerte, muy arraigada en eso; de alguna manera, de ahí en más, en mi caso, que provengo de las Ciencias Sociales, comencé a tomar contacto mucho más en serio con otras Ciencias Sociales y a comprender los fundamentos de los trabajos en áreas, los trabajos interdisciplinarios. (Entrevista nº 7.)

Lo anterior no significa ausencia de problemas derivados del trabajo profesional en el CERP: problemas asociados a la ubicación geográfica de los CERP —lejos de la capital—, problemas de desconexión de los anteriores centros de trabajo, problemas derivados del enfrentamiento que se produjo en torno a la reforma educativa.

El CERP es una fuente de trabajo, pero no me dio las posibilidades que yo esperaba, no me abrió los contactos que yo creía que podía tener [...] A mí trabajar en el CERP me implicó trasladarme a otro lugar, desvincularme de una actividad de alguna manera que podría reengancharla a nivel de la universidad. Yo vi que me dediqué a ser docente del CERP, pero descuidé otros aspectos. Capaz que es porque no encontré la vía, pero no la encuentro todavía. (Entrevista nº 5.)

Los formadores tendieron a catalogar las oportunidades de actualización que han tenido como buenas pero no excepcionales:

Oportunidades han existido, en lo personal yo las he tenido. El gran problema en todo esto es cómo armonizar el tiempo de trabajo y el tiempo de formación, de actualización. Uno indudablemente tiene la posibilidad acá de leer, de informarse, de seguir avanzando en el conocimiento, de intercambiar con sus colegas, y también han surgido otras instancias, de seminarios, de cursos, de minicursos, de perfeccionamiento en distintas disciplinas o áreas, pero se hace muy difícil en el marco del ritmo de trabajo. Siempre en ese ritmo acelerado que parece ser que ya es una especie de condena que tenemos; no sé si es que uno es demasiado moderno todavía y no se adecua a estos ritmos posmodernos... (Entrevista nº 7.)

Esas dificultades puntualizadas por la mayoría de los entrevistados llevaron a algunos de ellos a cuestionar las posibilidades de futuro desarrollo profesional ofrecidas por los CERP, por el peso de tres variables fundamentales: la distancia geográfica de Montevideo —sede de las ofertas de posgrados—, la alta carga horaria de trabajo exigida en los CERP y los escasos canales de perfeccionamiento abiertos en el circuito CERP propiamente dicho.

Tan significativa como el desarrollo profesional experimentado por los formadores en el CERP ha sido su vivencia en materia de autonomía profesio-



nal: la valoran como un rasgo característico del modelo CERP y, al igual que en materia de trabajo colegiado, están preocupados por transmitir su relevancia a los alumnos del CERP.

Hay un absoluto respeto a la libertad profesional; del salón para adentro hay absoluta libertad y respeto, y fuera del salón hay muchas instancias de discusión, de coordinación, de conversar los enfoques. (Entrevista nº 6.)

Con las condiciones de trabajo en el CERP ocurrió algo similar a lo encontrado en materia de las oportunidades de actualización: fueron evaluadas como buenas pero no excepcionales. Los formadores valoraron la concentración en un solo empleo, la no dispersión, el salario decoroso y el acceso a algunos recursos materiales básicos (fotocopiadora, computadoras, por ejemplo) que no por básicos están siempre presentes en los centros de enseñanza. Y los formadores lo saben por su experiencia laboral.

Las condiciones de trabajo son buenas, las evaluó como buenas, como positivas: tengo tiempo de estudiar, tengo tiempo de preparar materiales acá, tengo relativa comodidad física para trabajar [...] Es cierto que estamos un poco hacinados ahora, pero sé que es una situación de emergencia. Tenemos alguna falta de recursos; por ejemplo, nosotros usamos mucho el recurso informático y ahora tenemos muy pocas computadoras para cuarenta docentes. Eso a veces perturba un poco, pero nada del otro mundo. Y ahora se empezó a notar carencia de algunos materiales elementales; por ejemplo, están faltando tizas, a veces faltan hojas... Pero las condiciones de trabajo son buenas. El hecho de que uno no tenga que andar corriendo de un liceo a otro ya supone un cambio muy grande. El tiempo que uno perdía en desplazamientos, también el hecho de dictar uno o dos programas solos, que es mi caso, también supone una concentración mucho mayor en el estudio, no hay que dispersarse tanto. Así que esas son características positivas. No encuentro características negativas. (Entrevista nº 3.)

En el relato de una gran parte de los formadores se trasluce un verdadero disfrute del tiempo de estudio, de la tarea de preparación de clases.

Mi día para el CERP empieza a la mañana. Preparo el mate y me siento a estudiar, o bien estudio, o bien junto material para preparar clases, o bien preparo un práctico, o corrijo trabajos de alumnos. Unas dos o tres horas a la mañana le dedico siempre al CERP; luego a la una y cuarto vengo para acá. Yo tengo cuatro horas de clase, casi todos los días, o sea que mi jornada se reduce bastante, porque en principio teníamos dos pero yo ahora tengo cuatro y a veces más. Acá termino de preparar mis clases, estudio un poco, normalmente escribo los prácticos en la computadora; doy mi clase, son cuatro horas todos los días y se me terminó la jornada. Pasa rapidísimo. (Entrevista nº 3.)

Para integrarse al CERP muchos de los formadores debieron dejar sus materiales de estudio en su ciudad de origen, lo que fue vivido como una pérdida en tanto se sumó a una vivencia bastante profunda de desarraigo social.

A nivel personal y familiar, [el trabajo en el CERP] me afecta muchísimo, es un desarraigo que se siente. En Montevideo me iba a la Biblioteca Nacional sin ningún problema, buscaba los apuntes, iba a la casa, todo era más fácil... Acá uno tiene que tener lo que ya tuvo siempre y además traer otras cosas... Por eso cuando voy a Montevideo me compro todo. (Entrevista n° 2.)

Al sentimiento de desarraigo de varios de los formadores se suman los factores de estrés que todos experimentan a diario. En ese sentido pesan, en primer lugar, la responsabilidad de dictar clases de nivel terciario diariamente y la necesidad de realizar la correspondiente adecuación didáctica a un formato intensivo como el de la enseñanza en los CERP.<sup>28</sup> Varios de los formadores reconocieron, sin embargo, que el paso del tiempo y las acumulaciones realizadas de un año a otro amortiguaron sensiblemente el estrés.

[En Secundaria las clases son de 45 minutos.] Es un soplido, pasa volando. Acá son dos horas, son 120 minutos, entonces eso obliga a diversificar las actividades, a practicar técnicas grupales, trabajo en equipo, consulta, estudio libre. Por ejemplo, un día a la semana estudio libre, traigo los libros de la biblioteca, fotocopias, libros, lo que tengo a mano; ponemos todo arriba de la mesa, cada uno agarra, elige un tema y se pone a estudiar, en grupitos de tres o cuatro. Me paseo por los grupos, les pregunto qué están estudiando, los ayudo, veo cómo estudian, trato de ayudarlos a sacar apuntes, ese tipo de cosas que uno normalmente en secundaria no tiene tiempo de hacer... Yo al principio pensaba "qué bravo debe ser dos horas de corrido", pero pasan volando, uno se acostumbra de tal modo... Lo mismo pasa con la jornada de ocho horas, siempre tenemos algo para hacer; no te digo que no descanso durante el día. Descanso, sí, me tomo mi hora de descanso, la hora de la merienda descanso, bajo, charlo con uno, charlo con otro arriba, pero normalmente tengo algo para hacer. (Entrevista n° 3.)

Vinculado a lo anterior, la responsabilidad específica por el aprendizaje de los alumnos apareció también como un importante factor de estrés:

El final del año, cuando uno entra en la duda si cumplió todo, si está todo pronto, si está el examen, tener la seguridad de si ha sido adecuado, si no. Es decir, el tratar de que no exista injusticia. Esa etapa para mí es la menos placentera, si se quiere. (Entrevista n° 8.)

En tercer lugar, causan también estrés la carga horaria, porque es alta y porque para algunos docentes supone una extenuante concentración en un mismo lugar durante jornadas largas.

Me causa estrés estar siempre en el mismo lugar ocho horas, sin una capacidad de movimiento. Se podría comparar con el oficinista, ¿no? Pero yo creo

---

<sup>28</sup> Dicen Marcelo y Vaillant: "Los formadores están en un período que Huberman califica de fase 'de tanteo', en el que buscan y aprenden el oficio de formador" (2000: 79).

que este tipo de trabajo es con mucha interacción, porque lo que pasa es que se está viendo continuamente gente, profesores o alumnos y todos los días te ves con la misma gente... Es interesante pero es muy exigente emocionalmente. Es la primera vez que tengo una cosa así, tan intensiva, porque yo trabajé algo en Secundaria, después estuve en Francia, trabajé también con nivel universitario, como docente en investigación, pero, digo, no tiene nada que ver con la enseñanza clásica. Lo entiendo como sistema de emergencia para arreglar problemas de la educación, porque, si no, habría que preguntarse si tiene sentido esto permanente, ¿no? (Entrevista nº 12.)

Difícil de reducir resulta el estrés causado por el CERP en tanto organización, que para muchos de los formadores aparece como una novedad, como un problema relativamente desconocido hasta el momento de su ingreso.

La convivencia de muchas horas entre docentes y con funcionarios y directivos, tiene su peso difícil, porque cuando existen conflictos... Como son demasiadas horas en la institución se vuelven bastante insoportable. (Entrevista nº 5.)

Para algunos de los formadores las largas jornadas y el carácter particular de la organización configuran al CERP como institución total.

Yo me vine de mi ciudad y hace dos años que vivo exclusivamente para el CERP. Estoy totalmente involucrada, mis amigos son los mismos profesores del CERP. Yo no me he hecho amigos en Rivera, es que el horario no te permite casi nada. Yo quería estudiar portugués y hasta el día de hoy no pude. (Entrevista nº 2.)

En quinto lugar, el régimen de contratación generó una altísima dosis de estrés por cuatro razones: por tratarse de un contrato a término, porque el concurso por la efectividad demoró en concretarse, porque suponía una licencia más corta que lo habitual en el sistema educativo uruguayo, y porque se trataba de un régimen de alguna forma experimental, sin certezas establecidas.

En sexto término, los formadores vivieron intensamente el estrés político provocado por participar en una de las innovaciones fundamentales de la reforma educativa.

En el año 97 me provocaron mucho estrés las repercusiones que tuvo mi ingreso al CERP en el ámbito académico riverense. El CERP fue muy resistido, lo es todavía en algunos lugares, así que a mí me costó el ingreso al CERP. Fue un costo no previsto: enfriar mis relaciones con el resto del ambiente académico. Yo he tratado de mantenerme en contacto con el liceo, pero notás que el ambiente no es el mismo, que te miran como que sos de la reforma, y yo no estoy trabajando en el CERP porque esté a favor de la reforma, para mí fue una opción laboral importante. Con la reforma hay cuestiones con las que estoy a favor y hay cuestiones con las que estoy en contra, y de algunas cosas soy muy crítico, pero es muy difícil que te entiendan que esto es una opción profesional. (Entrevista nº 3.)

En compensación por esta situación de tensión, todos los formadores coincidieron en una alta valoración de las oportunidades de colaboración con otros colegas que encontraron en el CERP, inéditas en su experiencia anterior y sumamente rendidoras para ellos y sus estudiantes en cuanto profesionales de la docencia. Las anécdotas recogidas en las entrevistas fueron en este sentido numerosas:

Me he enriquecido mucho del trabajo con otros colegas y espero haber hecho aportes también. Yo tengo un curso que es en tercer año Matemáticas aplicada a las Ciencias de la Naturaleza, en el cual doy básicamente un curso de Física, y para ese curso tengo permanentemente al lado un profesor de Física. [...] He aprendido mucho con ellos. (Entrevista nº 3.)

En este sentido apareció nuevamente el fuerte papel de articulación jugado por el área de Ciencias de la Educación a través de sus formadores.

El trabajo coordinado ha sido muy importante, sobre todo con los formadores de Ciencia de la Educación. [...] La incidencia de los profesores, su relación con los demás, han sido importante porque, tratando de demostrarles que no se trata sólo de formar en el área específica... Acá no nos interesa formar un matemático ni un físico, un investigador. (Entrevista nº 1.)

En la opinión de los estudiantes, el trabajo de los formadores ha sido de alta calidad. A juzgar por las respuestas dadas en la encuesta, los formadores mostraron buen nivel académico en su especialidad y también se preocuparon por la dimensión pedagógica y tuvieron una actitud de apertura al estudiantado. Distinguiendo tres dimensiones, se constató que:

- a. En cuanto al nivel académico, el 62,1% de los estudiantes dijo que el nivel de los profesores de los CERP era muy bueno.
- b. En la dimensión pedagógica, un 71% de los estudiantes percibió que los formadores se preocuparon por mejorar los recursos pedagógicos, un 83,8% evaluó que el trabajo en grupos pequeños había facilitado el aprendizaje, un 55,4% calificó las metodologías de enseñanza como "activas", más de la mitad (56,7%) catalogó de alto el nivel de compromiso de los formadores con el rendimiento de los estudiantes.
- c. En una dimensión educativa más amplia, el 62,1% de los encuestados dijo que la comunicación con los formadores había sido fluida, un 70,9% consideró que los formadores habían sido accesibles y casi dos tercios de los estudiantes (64,9%) vivieron la atención de los formadores como "personalizada"; como contracara, en la visión de los estudiantes sólo un tercio de los formadores había exhibido una actitud de disponibilidad para el trabajo extra-aula. Es éste, entonces, el aspecto más débil de los relevados.

Como se ve, la evaluación estudiantil de la actuación de los formadores fue ampliamente positiva; a juzgar por la opinión de los estudiantes, hubo un trabajo serio por parte de los formadores, lo cual es sumamente importante habida cuenta de la consabida tendencia a la reproducción en las prácticas pedagógicas de los modelos recibidos en la fase de formación inicial.

## **2. El impacto cuantitativo de los CERP: ¿profesionalización y titulación como sinónimos?**

Las autoridades de la reforma educativa del período 1995-1999 otorgaron una alta prioridad a los CERP y mostraron en su discurso una gran expectativa respecto a su impacto en términos de titulación:

Este modelo —con becas, con profesores bien remunerados, con tiempo completo— va a tener, seguramente, un nivel muy escaso de deserción, por lo que el costo por egresado va a ser inferior al del Instituto de Profesores Artigas, que tiene una deserción altísima, por la distancia existente entre número de ingresos y de egresos. Pero más allá del costo económico, está el humano: el de vidas frustradas, de vidas incompletas. (ANEP, 1997: 16.)

La evolución de la matrícula y de los egresos de los CERP ha sido positiva. En el marco de un estudio del año 2000 (Mancebo et al., 2000: 25-26) se realizó una proyección del número de docentes que se titularían en los períodos 2000-2004 y 2005-2009. El modelo de proyección partió de una proporción de docentes titulados en el entorno del 40% en Montevideo y del 20% en el Interior, y estimó que la tasa de docentes titulados llegaría a 49% en la capital y a 39% en el Interior en el período 2000-2004 y alcanzaría el 52% y el 67%, respectivamente, en el período 2005-2009. En este escenario, considerando los egresos del conjunto de centros de formación de profesorado (IPA, IFD y CERP) y manteniendo sin cambios las políticas de la reforma educativa, se alcanzaría el 100% de la titulación en tres asignaturas (Lengua y Literatura, Historia y Geografía) recién en el año 2009.

Como ejercicio se realizó una simulación con un escenario alternativo, en la que se supuso una tasa de egreso sobre la matrícula de formación docente en Montevideo similar a la observada en los CERP. Ella dio como resultado una tasa de titulación en Montevideo de 65% en el 2004, frente al 49% para el mismo año en el escenario base, sobrepasándose el 100% de la titulación en tres asignaturas.

Respecto al impacto cuantitativo de los CERP, las referidas simulaciones permitieron concluir que “de mantenerse las actuales tasas de matriculación y titulación, la implementación de los CERP permitirá en el mediano plazo (10 años) lograr índices satisfactorios de docentes formados en el Interior del

país. La obtención de metas similares para Montevideo requerirá de acciones específicas en ese sentido” (Mancebo et al., 2000: 26).

### **3. El potencial de profesionalización de los estudiantes de los CERP**

Para indagar respecto al potencial de profesionalización de los estudiantes de los CERP al final de su carrera, se construyó un *índice de seguridad docente* (ISD) a partir de sus respuestas respecto a la seguridad que sentían frente a diversas tareas de la labor docente. Este índice, que permitió una primera aproximación global al sentimiento de seguridad-inseguridad de los futuros docentes, osciló entre un máximo posible de 70 puntos (cuando el estudiante se declaró “muy seguro” en todos los aspectos) y un mínimo de 14 (cuando dijo estar “inseguro” en todo).

La distribución de las frecuencias delineó un rango que fue desde un valor mínimo de 29 hasta uno de 64, rango en el que cabe distinguir tres tramos de puntajes:

- a. Un primer tramo de puntajes bajos, de hasta 35 puntos, con 15 estudiantes (10,1%) que dijeron sentirse “poco seguros”, con una media de 2,19 puntos asignados a cada aspecto.
- b. Un segundo tramo de puntajes medios, desde 36 hasta 50 puntos, en el que se ubicó la mayoría de los alumnos (96 casos, 64,9%) que expresó estar “seguro” y asignó una media de 3,07 puntos a cada ítem.
- c. Un tercer tramo de puntajes altos, de 51 a 64 puntos, con 37 estudiantes (25,0%) que manifestaron su plena seguridad al recostarse sobre las categorías de “bastante seguro” y “muy seguro”, reuniendo en cada aspecto una media de 3,97.

En todos los ítemes seleccionados predominó netamente la seguridad frente a la inseguridad, con proporciones que fueron desde un máximo de 92,9% estudiantes que se declararon “seguros” a un mínimo de 55,6%.

Resultó también rendidor agrupar los ítemes según refieran a aspectos disciplinares (sea de la disciplina a enseñar o de Ciencias de la Educación), metodológicos o de gestión. De esta clasificación se desprende que los estudiantes se sienten más seguros respecto al saber que al hacer, sobre todo si “el hacer” refiere a la comunidad educativa.

- a. En cuanto al conocimiento de la materia para enseñar en el Ciclo Básico y en el Bachillerato y a la comprensión de la realidad del adolescente (social y psicológica), la seguridad de los estudiantes es, en general, alta.
- b. En cuanto a las competencias metodológicas (metodologías de enseñanza, evaluación, programación, contextualización, uso de medios

técnicos, manejo de las relaciones en el aula), la seguridad es media, con proporciones significativas de estudiantes que dijeron sentirse inseguros en algunos ítemes.

- c. El área de gestión (en el ámbito del centro educativo y del relacionamiento con los padres) apareció como aquella que despierta la mayor inseguridad, con guarismos importantes de jóvenes que dijeron sentirse “poco seguros” e “inseguros”.

El grado de autonomía profesional que han incorporado quienes cursaron la carrera de Profesorado en el CERP puede ser visualizado a través de la seguridad que sienten respecto a la labor docente y también a través de su posicionamiento respecto al proceso de aprendizaje de los estudiantes y la disciplina, porque, como se planteó en el apartado III, la autonomía profesional implica el objetivo de que los estudiantes aprendan. Para sondear este punto se pidió a los estudiantes su acuerdo/desacuerdo con dos aseveraciones: “El aprendizaje es una responsabilidad del alumno, no del profesor” y “La responsabilidad por la disciplina del centro es del director”.

Las respuestas de los encuestados de los dos CERP fueron contundentes en el rechazo de las dos frases: en el primer caso hubo un 84,5% de encuestados en desacuerdo con la afirmación planteada y en el segundo tal porcentaje llegó a 85,9%.

El potencial de desarrollo profesional de los egresados del CERP también fue rastreado en la encuesta. En primer lugar, se preguntó a los estudiantes si estaban de acuerdo o no con la frase “El trabajo con otros profesores enriquece el proceso de enseñanza”, por cuanto la bibliografía actual considera el trabajo colectivo de los docentes como un componente básico del desarrollo profesional. Los resultados revelan que se trata de un concepto que ha sido aceptado por casi la totalidad de los estudiantes de Profesorado de los dos CERP, en tanto un 94,9% de ellos dijo estar “muy de acuerdo” (62,8%) o “de acuerdo” (31,1%) con él. La aceptación se ve en Salto y en Rivera, y es un poco más tenue en el Litoral que en el Norte (91,7% y 96,9%, respectivamente).

En la misma dirección, se pidió a los encuestados que seleccionaran, en un conjunto de doce elementos, aquellos que consideraban más importantes a la hora de elegir el liceo o la escuela para trabajar. El análisis de las respuestas lleva a resaltar la importancia de tres de ellos, a saber:

- a. “La posibilidad de trabajar en equipo con otros docentes de tu asignatura”, que ocupó el primer lugar en las menciones al ser considerado el aspecto más importante por el 23,0% de los entrevistados.
- b. “Las oportunidad de actualización que ofrezca el centro”, que recibió un 18,2% de las primeras preferencias.
- c. “La autonomía para el ejercicio de la docencia”, con un 14,9% de las primeras respuestas.

Por su parte, los elementos que recibieron la menor cantidad de menciones fueron:

- a. “Cercanía de tu domicilio”, con un 4,1% de primeras preferencias.
- b. “Buen nivel académico de los alumnos”, con 2,7%.
- c. “Buena organización administrativa”, con 2,0%.
- d. “El conocimiento anterior del centro”, con 2,0%.
- e. “Recursos técnicos disponibles en el centro”, con 1,4% de primeras menciones.
- f. “Estudiantado sin problemática socioeconómica”, con 0,7% de las primeras opciones.

En otras palabras, cuando los estudiantes del CERP pensaron en su futura inserción docente, otorgaron una gran importancia a su desarrollo profesional y lo hicieron en forma directa —con la expresa selección de los mecanismos que lo favorecen— e indirecta —por la vía del descarte de aspectos no funcionales a él.

En un punto intermedio se ubicaron tres ítemes, dos de ellos íntimamente relacionados entre sí:

- a. “La capacidad de la dirección”, que fue fuertemente priorizada en Rivera pero no en Salto (17,2% de las primeras respuestas en el norte frente a un bajo 4,8% en el litoral, lo que resultó en un 10,1% en el total de encuestados).
- b. “El liderazgo de la dirección”, con un 14,1% en Rivera y sólo un 1,2% en Salto (con un 6,8% como resultado en el total).
- c. “La tradición de trabajo coordinado entre los docentes”, con un 7,4% del total de primeras opciones (sin diferencias entre los dos CERP).

Puede plantearse la hipótesis de que el bajo porcentaje de preferencias que recogió “el trabajo coordinado con otros docentes” se explica por el primer lugar asignado a “la posibilidad de trabajar en equipo con otros docentes de tu asignatura”. En otras palabras: en este primer estadio de su formación, los estudiantes privilegiaron una coordinación operativa con otros docentes de su materia, coordinación que les permitiría enfrentarse con un mayor dominio al dictado de cursos, sea en los aspectos de contenido, sea en los didácticos. De todas maneras, si se consideran aunadamente estos dos ítemes, se llega a que la coordinación recibe un 30,4% de las primeras preferencias.

Frente a una pregunta abierta sobre por qué priorizaban ciertos factores sobre otros para elegir el centro de trabajo, los encuestados fundamentaron muy coherentemente su posición:

- a. Los jóvenes que habían jerarquizado el trabajo en equipo (fuera con los docentes de la asignatura o de todo el centro), las posibilidades de actualización del liceo/escuela técnica o la autonomía para el ejercicio



de la docencia, argumentaron espontáneamente que ello “favorecía la profesionalización docente”.

- b. Quienes habían optado por la capacidad, el liderazgo de la dirección, la buena organización administrativa o el conocimiento anterior del centro, señalaron su preocupación por el buen funcionamiento del centro.
- c. Para los estudiantes que eligieron “recursos técnicos disponibles” y “buen nivel académico de los alumnos” la preocupación central residía en el mejoramiento de la calidad educativa.
- d. Quienes eligieron “cercanía del domicilio” y “estudiantado sin problemática socioeconómica” declararon su interés por las buenas condiciones de trabajo.

La aspiración al desarrollo profesional de los estudiantes del CERP quedó también de manifiesto con otros indicadores. Frente a una pregunta provocadora planteada en medio de un controvertido proceso de reforma educativa como fue el uruguayo —“En los primeros años de tu carrera, ¿preferirías trabajar en un centro educativo integrado exclusivamente con egresados del CERP o integrado con egresados del CERP y egresados del IPA e IFD?”—, un 89,2% de los encuestados optó por el trabajo en un centro con una composición mixta del plantel docente, con egresados de las diversas carreras de Profesorado que tiene el país. Al fundamentar su respuesta, la mayoría mencionó espontáneamente que ello sería profesionalmente más enriquecedor, frente a una muy tenue minoría del 6,1% que asumió una postura más política al decir “para luchar contra los prejuicios”.

En la misma dirección, más de las dos terceras partes de los encuestados (68,2%) vieron con muy buenos ojos la posibilidad de recibir la tutoría de un profesor con más experiencia en la llamada fase de “noveles profesores”, es decir, en el momento en que ellos comenzaran a trabajar como profesores en un liceo o escuela técnica.

Además, prácticamente todos los encuestados señalaron su deseo de seguir formándose (98,0%) y, paradójicamente respecto a lo que arrojaron los índices parciales de seguridad docente, la mayoría absoluta de los jóvenes (78,4%) dijo aspirar a continuar su formación en los contenidos de la asignatura, frente a minorías que optaron por la formación en didáctica (14,2%), en gestión educativa (2,7%) o en el conocimiento del contexto social del estudiantado. En este sentido, no hay mayores diferencias entre Salto y Rivera, aunque en el norte la inclinación hacia el conocimiento disciplinario es aún mayor (81,3% frente a 76,2%). Cuando se considera la segunda preferencia, gana relevancia la preocupación por la formación en didáctica (46,6% de estas menciones).

Desde el punto de vista teórico se distinguieron tres factores de profesionalización: autonomía profesional, desarrollo profesional y condiciones de tra-

bajo. El análisis hasta aquí realizado permitió evaluar el potencial de autonomía y desarrollo profesional con que contaban los estudiantes de Profesorado al finalizar su carrera en el CERP, juzgándolo a partir de sus opiniones y actitudes. En cuanto a las condiciones de trabajo, cabe señalar que, si bien los estudiantes han realizado una primerísima incursión en los liceos y escuelas técnicas a través de la práctica docente, en el momento de ser encuestados no se encontraban aún plenamente insertos en el mundo laboral, con lo cual sus respuestas reflejan, más que su evaluación directa, una proyección de futuro en la cual seguramente inciden fuertemente las opiniones difundidas en la sociedad sobre el trabajo docente.

La visión de los futuros profesores sobre la carrera docente fue, en términos generales, positiva, pero distó de ser uniforme en todas las dimensiones:

- a. La imagen fue particularmente favorable en lo referente la “realización personal” y a la “carrera como carrera profesional”, con un 90,5% y un 91,2% de opiniones favorables, respectivamente.
- b. En términos de seguridad, también la evaluación fue francamente positiva, con un 78,4% de los encuestados que calificó la carrera con “muy bien” o “bien” en este sentido.
- c. En un tercer escalón se ubicó la valoración de la carrera por la sociedad, con un 56,1% de respuestas positivas.
- d. Finalmente, en la evaluación del bienestar económico de la carrera más de la mitad de los juicios (56,1%) son críticos.

Se reconoce un patrón muy similar de respuestas en los dos CERP, no obstante lo cual en Rivera se constató un optimismo mayor que en Salto en tres de las cinco dimensiones consideradas: carrera profesional, bienestar económico y valoración por la sociedad. Frente a la pregunta “¿Cómo piensas que será tu nivel de vida después de los 30 años en comparación con el de tus padres?”, contestaron “superior” más estudiantes en Rivera que en Salto (60,9% y 52,4%, respectivamente) y mientras en el norte nadie dijo “inferior”, sí hubo un 3,6% de tal respuesta en el litoral. Muy probablemente estas diferencias se asocian a la diversidad de *estructura de oportunidades* de las dos regiones (Kaztman, 1999).

Estas perspectivas “mixtas” de la profesión docente abonan una posible *actitud de fuga* entre los estudiantes del CERP. Esto es, la mayoría de los estudiantes proyecta su futuro en la carrera docente, ya sea trabajando y formándose en la profesión (54,1%) o trabajando exclusivamente en la docencia (19,0%). Sin embargo, hay cerca de un 30% que quiere trabajar en la docencia y realizar estudios universitarios no docentes, o directamente aspira a trabajar en una actividad no docente. Esta proporción es algo mayor en Salto que en Rivera, lo que es nuevamente revelador de las diferencias entre las dos regiones en cuanto a las posibilidades de formación que ofrecen.

## Conclusiones

En una reforma educativa que tuvo un carácter altamente sistémico en tanto ninguna de sus acciones fue concebida en forma aislada sino en vinculación con otras —fueran éstas implementadas en forma contemporánea o en secuencia—, los CERP ocuparon un lugar privilegiado en la “matriz de políticas” (Mancebo, 2001).

Partiendo de un diagnóstico de situación crítico respecto a la enseñanza media uruguaya, uno de sus objetivos prioritarios fue la profesionalización del cuerpo docente de dicho ciclo educativo. Este artículo buscó justamente indagar en qué medida los CERP contribuyen efectivamente a tal fin, distinguiendo tres dimensiones claves del término *profesionalización docente*: el desarrollo profesional, la autonomía profesional y las condiciones de trabajo.

Se analizó, en primer lugar, cuál era la realidad de los formadores en tal sentido, y se encontró unanimidad en cuanto a la autonomía profesional de que habían gozado en los dos o tres años de ejercicio profesional en los CERP. A su vez, la amplia mayoría vivió la incorporación al CERP como un proceso sumamente enriquecedor en términos profesionales, reconociendo la instancia de concurso como importante y el dictado de los cursos como una oportunidad inigualable de continuar estudiando su disciplina y también ciencias de la educación. Simultáneamente, el trabajo en el CERP fue catalogado como sumamente desafiante y aun estresante por tratarse de enseñanza de nivel terciario, con una carga significativa de docencia directa, y un grado de relacionamiento personal con los estudiantes y colegas propio de una *institución total*. Finalmente, aunque no fueron consideradas excepcionales, las condiciones de trabajo —al igual que las condiciones de desarrollo profesional— fueron evaluadas como buenas: la concentración en un solo empleo, la no dispersión, el salario digno, la infraestructura, así como el tiempo disponible para el estudio fueron valorados como una clave positiva del modelo.

Por su parte, los estudiantes expresaron una evaluación positiva del trabajo de sus formadores y, a la hora de juzgar su preparación para un trabajo autónomo, se manifestaron en general seguros para el ejercicio de la labor docente y con conciencia respecto a sus futuras responsabilidades como docentes. Esto no significa que necesariamente estas manifestaciones verbales se traducirán en prácticas pedagógicas autónomas cuando estos estudiantes ejerzan efectivamente como docentes, pero significan un *piso* de potencialidad importante.

En la misma dirección también fue positivo el saldo en lo referente a las aspiraciones de desarrollo profesional: los estudiantes dijeron querer seguir

estudiando, estaban bien dispuestos a realizar un trabajo en equipo con sus colegas, y cuando pensaron en su futura inserción docente sus órdenes de preferencias fueron congruentes con aquella meta.

## Bibliografía

- ANEP-CODICEN (1998). *1998: La educación uruguaya. Situación y perspectivas* (basado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 1997), ANEP, Montevideo.
- ANEP-MESyFOD (1996). "Docentes de Secundaria. a un año del censo de octubre de 1995", *La reforma de la educación*, documento V, ANEP, Montevideo.
- ANEP-MESyFOD (2000). *Primer informe de resultados del Censo de Estudiantes y Docentes de los Institutos de Formación Docente. Año 1999*, Cuadernos de Trabajo nº 4, serie Estudios Sociales sobre la Educación, ANEP, Montevideo.
- ANEP-SECRETARÍA DE CAPACITACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DOCENTE (1997). *Documento base de los CERP*, mimeo, Montevideo.
- ANEP-SECRETARÍA DE CAPACITACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DOCENTE (2000). *Resumen de actividades*, mimeo, Montevideo.
- ARISTIMUÑO, A. (1999). "El cambio en educación. Análisis de la implementación de cursos de compensación a nivel público", en *Prisma*, nº 11, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- AVALOS, B. (1994). "Creatividad vs. Autonomía profesional del profesor. Consideraciones sobre el tema derivadas de la investigación pedagógica", en *Pensamiento Educativo*, vol. 14, Santiago.
- AVALOS, B. (1997). *Repensando el concepto de formación continua de profesores*, mimeo, ANEP, Montevideo.
- CEPAL (1995). *Los recursos humanos del Consejo de Educación Técnico Profesional*, CEPAL, Montevideo.
- DAVINI, M. (1995). *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Paidós, Buenos Aires.
- DE MOURA CASTRO, C. (1999). "Uruguay: un nuevo programa de formación de profesores", en D. Vaillant y G. Wettstein (eds.), *Centros Regionales de Profesores*, Fin de Siglo, Montevideo.
- ESTEVE, J. M. (1994). *El malestar docente*, Hurope, Barcelona.
- FIRESTONE, W., y J. PENNEL (1993). "Teacher commitment, working conditions, and differential incentive policies", en *Review of Educational Research*, EE.UU.
- GHILARDI, F. (1993). *Crisis y perspectivas de la profesión docente*, Gedisa, Barcelona.
- HARGREAVES, A. (1994). *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Madrid: Ed. Morata.
- HOYLE, E. (1980). "Professionalization and deprofessionalization in education", en E. Hoyle y J. Megarry (comps.), *Professional development of teachers*, Kogan Page, Londres.

- INTERCONSULT (1998a). *Estudio sobre situación de estudiantes del IPA desertores del sistema*, mimeo, Montevideo.
- INTERCONSULT (1998b). *Estudio motivacional de la situación de los estudiantes rezagados del IPA*, mimeo, Montevideo.
- KAZTMAN, R. (1999). *Activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*, PNUD, Montevideo.
- KUSHMAN, J. (1992). "The organizational dynamics of teacher workplace commitment: a study of urban elementary and middle schools", en *Educational Administration Quarterly*, vol. 28, nº 1, The University Council for Educational Administration (EE.UU).
- MANCEBO, M. E. (2000). "Las políticas de formación docente en Uruguay en perspectiva comparada", en *Políticas Sociales*, nº 28, UNAM, México.
- 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).
- MANCEBO, M. E., M. TORELLO et al. (2000). *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- MARCELO, C. (1995). *Formación del profesorado para el cambio educativo*, EUB-Po-blagrafic, Barcelona.
- MARCELO, C., y D. VAILLANT (2000). *¿Quién educará a los educadores? Teoría y práctica de la formación de formadores*, ANEP-OPP-AECI, Montevideo.
- PERRENOUD, P. (1996). "La profesión docente entre la proletarización y la profesionalización: dos modelos de cambio", en *Perspectivas*, vol. XXVI, nº 3, UNESCO, París.
- RAMA, G. (1999). "Modalidades innovadoras en la práctica docente: la experiencia de los CERP", en D. Vaillant y G. Wettstein (eds.), *Centros Regionales de Profesores*, Fin de Siglo, Montevideo.
- TEDESCO, J. C. (1996). "La función del personal docente en un mundo en transformación". en *Perspectivas*, vol. XXVI, nº 3, UNESCO, París.
- TEDESCO, J. C. (1999). "Fortalecimiento de la formación de docentes: proceso de transformación educativa en el Uruguay". en D. Vaillant y G. Wettstein (eds.), *Centros Regionales de Profesores*, Fin de Siglo, Montevideo.
- UNESCO (1998). *Informe mundial sobre la educación. Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación*, UNESCO, Madrid.
- VAILLANT, D. (1999). "Reforma del sistema de formación inicial de docentes en Uruguay", en D. Vaillant y G. Wettstein (eds.), *Centros Regionales de Profesores*, Fin de Siglo, Montevideo.
- VILARÓ, R. (1999). *Todo por la educación pública*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

---

## Resumen

La reforma educativa uruguaya reconoció como uno de sus principios rectores la profesionalización de los docentes. El artículo rastrea la evolución del término *profesionalización docente* en la literatura contemporánea y estudia la fundación de los Centros Regionales de Profesores (CERP) desde esa óptica. La investigación que dio base a este artículo estuvo acotada temporalmente al período 1997-2000, tomó como unidades de observación privilegiadas a los CERP de Salto y Rivera, y se basó en el análisis de los documentos oficiales, los datos de una encuesta a los estudiantes de la Generación 97 realizada en octubre de 1999 y entrevistas en profundidad a formadores de los CERP con al menos dos años de experiencia. Cuestionando el establecer como sinónimos los términos *titulación* y *profesionalización*, el balance de la etapa fundacional de los CERP es netamente positivo con relación a los formadores y auspicioso en cuanto al potencial de profesionalización de los egresados de estos centros de formación inicial.

**Palabras clave:** reforma educativa, Uruguay, formación profesional, centro de formación profesional.

## Abstract

The Uruguayan educational reform recognized as one of its guiding principles, the qualification of the teachers. The article traces the evolution of the term *teacher's qualification* in contemporary literature and studies the foundation of the Regional Teachers' Centers (CERP) from that point of view. The investigation which provided the basis for this article was temporally restricted to the period 1997-2000, had as privileged observation units the CERPs of Salto and Rivera, and was based on the analysis of official documents, data from a poll to students of the Generation 97 performed in October 1999, and in depth interviews to teachers of the CERPs with an experience of at least two years. Questioning the fact of establishing as synonyms the terms *graduation* and *qualification*, the balance of the CERPs foundational stage is clearly positive regarding the teachers and auspicious as to the qualification potential of the alumni of these centers of initial education.

**Key words:** educational reform, Uruguay, professional training, professional training center.

---

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.

*Un análisis de sus resultados en las evaluaciones estandarizadas de 1996 y 1999*

# Calidad y equidad en las escuelas de tiempo completo

*por Manuel Cardoso*

## La equidad y sus “enemigos”

En el ámbito de las políticas educativas existe un largo debate entre autores y diseñadores de políticas que privilegian el criterio de la equidad frente a quienes priorizan la calidad y/o la eficiencia. También están quienes intentan realizar síntesis armónicas o relativizar estas dicotomías.

Una de las mayores controversias plantea un dilema entre el logro de una elevada calidad educativa con el logro de un grado satisfactorio de equidad. Este debate podría remitirnos a la discusión sobre las funciones del sistema educativo formal, pero ello sobrepasaría ampliamente las ambiciones de este artículo. El dilema *calidad o equidad* no es trivial, desde luego, ya que influye directamente en el diseño de políticas de asignación de recursos dentro de los sistemas educativos. Los docentes —razonablemente preocupados por lo que ocurre en los salones de clase con relación a este dilema— a menudo manifiestan su temor a la tendencia a “igualar para abajo”, inclinación que observan a veces en algunos de sus colegas o en las medidas de política educativa que se implementan desde los niveles superiores del sistema. No es necesario abundar sobre los efectos nocivos de sacrificar la calidad de la educación en pos de la equidad.

**El autor.** Máster en Educación por la Universidad de Harvard. Licenciado en Sociología por la Universidad de la República. Docente universitario. Consultor de ANEP.



La postura inversa, privilegiar la calidad en desmedro de la equidad, tiene varios correlatos empíricos: la exclusión de sectores de la población que no acceden a la educación formal (baja cobertura), que son expulsados (alta deserción), o que son retenidos en niveles inferiores del sistema (alta repetición). Estos tres factores hacen que determinados sistemas educativos muestren resultados muy favorables llegado el final del ciclo primario, ya que los estudiantes a los que se considera menos capaces de cumplir con los requerimientos de la carrera académica han sido excluidos de —o retrasados en— su pasaje por el sistema. Una forma más sutil de privilegiar la calidad sobre la equidad consiste en ignorar la dispersión de los resultados y la incidencia de los factores sociales cuando se analizan los desempeños académicos, limitándose simplemente a reportar promedios generales, sin mostrar las diferencias existentes entre las distintas escuelas, o entre distintos estudiantes de la misma escuela, ni las relaciones de estas diferencias con los orígenes culturales y económicos de los estudiantes.

Otro concepto que a menudo se contrapone al de equidad es el de *eficiencia*. Este es un punto de debate en el ámbito de la economía, aplicado a distintos sectores, no solo al de la educación. Sin embargo, para algunos autores esta discusión toma otro cariz cuando se refiere a la opción que los sistemas educativos enfrentan, entre asegurar el acceso igualitario a la educación para todos o maximizar los beneficios obtenidos a través de focalizar los esfuerzos de los sistemas en aquellos sectores que están mejor preparados para recibir educación formal, que son también, paradójicamente, los que menos la necesitan.

Según Pérez Morgan:

La equidad en materia educativa no está emparentada deliberadamente con la eficiencia. Si el criterio es el de buscar eficiencia en las asignaciones de recursos, los individuos involucrados en determinadas circunstancias serían dejados de lado. El criterio de asignar más fondos de un presupuesto fijo y por definición escaso, a los menos capacitados, disminuye la producción total, ya que el rendimiento marginal de los menos capacitados, es menor que el de los más capacitados. Por lo que la equidad supone en ciertos casos, no relacionarla necesariamente con la eficiencia porque se establece una prioridad normativa de la primera sobre la segunda.<sup>1</sup>

En esta visión, valorar la eficiencia probablemente implicaría dejar de lado la equidad, ya que se supone que estos dos objetivos no pueden ser alcanzados simultáneamente.

---

<sup>1</sup> B. Pérez Morgan: Evaluación del Programa de Escuelas de Tiempo Completo propuesto por el CODICEN de la ANEP en 1995 desde el punto de vista de la equidad, CLAEH, Serie Investigaciones, Montevideo, 2001, p. 9.

Sin embargo, otros autores, como Okun, plantean visiones diferentes:

Lo que es bueno para la igualdad puede ser bueno para la eficiencia [...] Cuando podemos tener más justicia y más PBI, la sociedad debería aprovecharlo al máximo.<sup>2</sup>

Para Okun el ámbito de la educación es precisamente aquel donde el dilema equidad-eficiencia parece más fácil de resolver:

Igualar las oportunidades financieras para la educación superior es una de las formas por las cuales la nación puede obtener mayor eficiencia y mayor igualdad, sin sacrificar una por la otra.<sup>3</sup>

Si bien Okun habla específicamente de la educación universitaria (que en su país, Estados Unidos, representa el clivaje educativo más importante), este razonamiento es igualmente aplicable a otros países y otros niveles del sistema educativo formal. La idea no tiene nada de novedoso: se trata nada menos que de la vieja noción de igualdad de oportunidades, de la cual la reforma educativa vareliana estaba impregnada —por ejemplo, cuando hablaba de la importancia de que los individuos no se distinguieran más que por sus “virtudes y aptitudes”—. En definitiva, *si el sistema educativo logra que las oportunidades estén disponibles para los individuos en función de sus virtudes y aptitudes, y no de sus orígenes sociales, se estará contribuyendo al mismo tiempo a la eficiencia y a la equidad; ya que el acceso de los individuos a las distintas posiciones sociales se dará en función de la capacidad de éstos para cumplir los roles correspondientes* (lo que redundará en una mayor eficiencia) *y al mismo tiempo no se estará excluyendo a individuos a partir de características que no interfieren en el cumplimiento de estos roles* (lo que redundará en una mayor equidad).

Por otra parte, uno de los mayores problemas al aplicar el concepto de eficiencia al ámbito de la educación es que no resulta fácil cuantificar los beneficios que esta genera, ya que muchas veces tales beneficios trascienden a los receptores del servicio, lo que redundará en una mejora en la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

Los beneficios para los participantes del programa son los beneficios directos del programa. Los beneficios para los contribuyentes son los beneficios in-

---

<sup>2</sup> A. Okun: *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings, Washington, 1975, p 79. Texto original inglés: “*what is good for equality may be good for efficiency [...] When we can have more justice and more real GNP, society should make the most of it*”.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 82. Texto original inglés: “*equalizing financing opportunities for higher education is one of the ways by which the nation can obtain more efficiency and more equality - without sacrificing one for the other*”.

directos, o externalidades, producidos como un subproducto de los efectos directos sobre los participantes.<sup>4</sup>

Al distinguir los beneficios directos de las externalidades, e incluir ambos en el análisis, estamos considerando la totalidad de los efectos favorables que la educación puede llegar a tener sobre la sociedad. Cuando se emprenda un estudio de costo-beneficio de las escuelas de tiempo completo, por ejemplo, será necesario tener en cuenta no solamente los beneficios directos para los niños participantes. Las escuelas de tiempo completo podrían constituir un apoyo a los padres (y en particular a las madres) que facilitara su inserción laboral, garantizando al mismo tiempo que los niños permanecen en un ambiente seguro y protegido de una serie de factores de marginalización.

Finalmente, algunos autores han intentado armonizar los criterios de calidad, equidad y eficiencia en modelos que guíen las opciones de política educativa. Hallak sugiere que el papel del Estado en esta materia debe estar guiado por un criterio de equidad en cuanto a la financiación, un criterio de costo/efectividad (o eficiencia) en lo referente a la provisión de servicios educativos, y de calidad en lo que se refiere a la regulación. En otras palabras, el Estado debería asignar recursos para asegurar la educación de aquellos que no pueden pagarla, procurar que en la prestación de los servicios no se desperdicien recursos, y asegurar la calidad mediante el establecimiento de regulaciones.

En el marco de nuestra región, Uruguay tiene una fuerte tradición de equidad (tanto en la teoría como en la práctica) en su sistema educativo, que a menudo es entendida como uno de los pilares de su relativa equidad económica y social. Sin embargo, una serie de cambios que se han producido en el país en las últimas décadas, que abarcan desde aspectos demográficos hasta políticos y económicos, han puesto seriamente en cuestión los fundamentos de esta presunta equidad de nuestro sistema educativo. En 1996, la realización de la primera Evaluación Nacional de Aprendizajes permitió cuantificar la magnitud de esta inequidad, mostrando claras diferencias entre la proporción de estudiantes que alcanzaban rendimientos satisfactorios en lenguaje y matemáticas en familias de distintos niveles culturales y económicos, y en centros de distintos "contextos socioculturales".<sup>5</sup> En 1996, el 66,4% de los

---

<sup>4</sup> W. Barnett: *Lives in the Balance: Age-27 Benefit-Cost Analysis of the High/Scope Perry Preschool Program Ypsilanti*, High/Scope, Michigan, 1996, p. 66. Texto original inglés: "The benefits to program participants are the direct benefits of the program. The benefits to taxpayers are the indirect benefits, or externalities, produced as a byproduct of the direct effects on the participants".

<sup>5</sup> El contexto sociocultural es una medida agregada del nivel sociocultural de las familias que envían a sus hijos a una escuela. Se calcula teniendo en cuenta el nivel educativo de las madres de los niños evaluados y el nivel de equipamiento de sus hogares.

niños del contexto muy favorable obtuvieron la suficiencia en matemática, frente al 16,7% de los niños del contexto muy desfavorable.

## Equidad y políticas educativas

¿Qué medidas pueden tomarse, en materia de política educativa, para reducir estas inequidades? Basil Bernstein sugiere:

Es posible crear una pedagogía visible que reduzca la relación entre clase social y resultados educativos. Esto puede exigir una estructura preescolar de apoyo, la relajación del enmarcamiento respecto a las reglas de ritmo y secuencia y la relajación del enmarcamiento que regula el flujo de la comunicación entre la clase escolar y la comunidad o comunidades sobre las que opera la escuela.<sup>6</sup>

Sin entrar en detalles acerca de lo que Bernstein llama una *pedagogía visible*, resulta llamativo observar la coincidencia entre sus propuestas y algunas de las medidas fundamentales en materia de educación primaria emprendidas en el marco de la reforma del período 1995-1999. Llamativamente, estas fueron también algunas de las políticas más controvertidas de dicha administración. La *estructura preescolar de apoyo* fue objeto de una política de universalización al nivel de 5 años —lo cual implicó una reducción de la cobertura en otros niveles—, precisamente en el entendido de que esta era una forma de lograr una mayor equidad de la escuela primaria, al contribuir a igualar los puntos de partida y disminuir el choque experimentado por los niños de sectores bajos al ingresar a la escuela. Lo que Bernstein llama “la relajación del enmarcamiento que regula el flujo de la comunicación entre la clase escolar y la comunidad o comunidades sobre las que opera la escuela” podría abarcar, por ejemplo, al programa “Todos los niños pueden aprender”, que intenta incorporar a los padres al proceso de aprendizaje de sus hijos a través, entre otros mecanismos, de la edición de un periódico (*Dame una Mano*). Pero, ¿qué quiere decir Bernstein con “la relajación del enmarcamiento respecto a las reglas de ritmo y secuencia”? Por *ritmo* entiende “la tasa esperada de adquisición, es decir, la tasa a la que se espera que se produzca el aprendizaje [...] Las reglas de ritmo regulan el ritmo de la transmisión, y la velocidad de este ritmo puede variar”.<sup>7</sup> Por lo tanto, la relajación del ritmo implica la permanencia del niño en la escuela por un período mayor, lo cual obviamente nos lleva a las escuelas de tiempo completo, que experimentaron

---

<sup>6</sup> B. Bernstein: *La estructura del discurso pedagógico*, Morata, Madrid, 1993, p. 88.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 85

un importante crecimiento a lo largo de este período; también en esta línea podríamos mencionar la política de eliminación de la repetición en primer año.

Si bien la preocupación central de Bernstein es claramente la equidad, una vez más la cuestión de la eficiencia aparece como problemática:

Tal relajación del enmarcamiento de una pedagogía visible eleva el coste de la transmisión y tiene consecuencias importantísimas en la preparación de los profesores y la gestión de los centros.<sup>8</sup>

Siguiendo a Bernstein, hipotetizaremos que las escuelas de tiempo completo, al posibilitar un relajamiento de las reglas de ritmo, permitirán no solo el logro de una mayor calidad, sino también de una mayor equidad.

## Hipótesis

1. A mayor nivel socioeconómico promedio de una escuela, mejores resultados académicos promedio.
2. Dentro de una escuela determinada, a mayor nivel socioeconómico de un niño, mejores resultados académicos de dicho niño.
3. En la actualidad, las escuelas de tiempo completo muestran niveles más elevados de calidad que las escuelas urbanas comunes, una vez que se controla el efecto del nivel socioeconómico de los estudiantes. Esto implica que el promedio de los resultados académicos de las escuelas de tiempo completo deberá ser más alto que el promedio de los resultados académicos de las escuelas urbanas comunes, una vez que se controlan los efectos del nivel socioeconómico.
4. En la actualidad, las escuelas de tiempo completo muestran niveles más elevados de equidad que las escuelas urbanas comunes, una vez que se controla el efecto del nivel socioeconómico de los estudiantes. Esto implica que la asociación entre los niveles socioeconómicos de los estudiantes y sus resultados académicos en las escuelas de tiempo completo deberá ser más baja que la asociación entre los niveles socioeconómicos de los estudiantes y sus resultados académicos en las escuelas urbanas comunes, una vez que se controlan los efectos del nivel socioeconómico.
5. La diferencia en calidad a favor de las escuelas de tiempo completo (hipótesis 3) aumentó en el período 1996-1999.
6. La diferencia en equidad a favor de las escuelas de tiempo completo (hipótesis 4) aumentó en el período 1996-1999.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 88.

## El problema metodológico

La investigación social de corte cuantitativo ha evolucionado influida por los desarrollos de otras disciplinas científicas, cuyas problemáticas son diferentes. Como resultado de ello, en ocasiones las técnicas estadísticas aplicadas no resultan idóneas para el conocimiento de organizaciones tales como los centros educativos. En una escuela, los resultados académicos que un niño obtiene son producto de un conjunto de factores relativamente específicos de su situación particular (su herencia genética, el tipo de crianza que le ha dado su familia, los recursos de que dispone en el hogar para facilitar su aprendizaje, etc.) y de otro conjunto de experiencias que comparte con sus compañeros de clase (el tipo de interacción que tiene con su maestra, la infraestructura y el ambiente de la escuela, las características del barrio, etc.). Todo esto resulta altamente intuitivo para toda persona que conozca la realidad de una escuela. Sin embargo, cuando se trata de explicar los resultados de las escuelas utilizando modelos cuantitativos y trabajando con ambos tipos de factores (del niño y de la escuela) como predictores, surgen problemas estadísticos, dado que ciertos supuestos sobre los cuales trabajan estos modelos no se cumplen en el caso de las organizaciones educativas.

Según Bryk:

Hay dos procedimientos obvios que se han visto algo desacreditados. El primero es desagregar todas las variables de orden superior al nivel de los individuos. Las características del maestro, la clase y la escuela son todas ellas asignadas al individuo, y el análisis es realizado al nivel del individuo. El problema de este enfoque es que, si sabemos que los estudiantes están en la misma clase, también sabemos que tienen el mismo valor en cada una de las variables de la clase. Por lo tanto, no podemos usar el supuesto de independencia de las observaciones, que es básico para las técnicas estadísticas clásicas.<sup>9</sup>

El incumplimiento de este supuesto genera una serie de problemas computacionales que terminan invalidando las conclusiones de este tipo de estudios. Sin embargo, no es infrecuente encontrar estudios que trabajan con esta metodología.

---

<sup>9</sup> A. Bryk y S. Raudenbusch: *Hierarchical Linear Models*, Sage, Newbury Park, 1992, p. xiv. Texto original inglés: "There are two obvious procedures that have been somewhat discredited. The first is to disaggregate all higher order variables to the individual level. Teacher, class, and school characteristics are all assigned to the individual, and the analysis is done on the individual level. The problem with this approach is that if we know that students are in the same class, we also know that they have the same value on each of the class variables. Thus we cannot use the assumption of independence of observations that is basic for the classical statistical techniques".

El otro procedimiento tiene consecuencias menos graves, y de hecho nosotros mismos lo hemos utilizado, pero también tiene, como apunta Bryk, algunas desventajas importantes:

La otra alternativa es agregar las variables del nivel del individuo al nivel superior y hacer el análisis en el nivel superior. Por lo tanto, agregamos las características de los estudiantes por clase y hacemos un análisis por clase, quizás ponderado por el tamaño de la clase. El principal problema es que descartamos toda la información intragrupos, que puede llegar a ser el 80 o 90% de la variación total antes de comenzar el análisis. Como consecuencia, las relaciones entre las variables agregadas son a menudo mucho más fuertes, y pueden ser muy diferentes de las relaciones entre las variables no agregadas. De este modo desperdiciamos información, y distorsionamos la interpretación si tratamos de interpretar el análisis agregado en el nivel individual. Es así que tanto agregar como desagregar resulta insatisfactorio.<sup>10</sup>

El *Estudio de los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay*, publicado por la Unidad de Medición de Resultados Educativos, se basa en esta metodología que, como mencionaban Bryk y Raudenbusch, no toma en cuenta una proporción importante de la información disponible y podría, teóricamente al menos, llevar a conclusiones erróneas. Digamos en nuestro descargo que, a diferencia de la alternativa anterior, esta metodología no implica ninguna violación de los supuestos de la estadística clásica y constituye una práctica habitual hasta el momento, criticada solamente por los defensores del (relativamente novedoso) análisis multinivel.

A partir de los años ochenta, investigadores europeos y americanos han estado trabajando en el diseño y la aplicación de técnicas específicas para el tratamiento de objetos de estudio tan complejos como las organizaciones educativas. Estas técnicas (conocidas en las márgenes del Atlántico como *análisis multinivel* o *modelos lineales jerárquicos*) procuran tener en cuenta el hecho de que los factores explicativos de los rendimientos estudiantiles se ubican en distintos niveles: el nivel individual, la clase y la escuela. Esta nueva metodología, además de no estar sujeta a las limitaciones de las alternati-

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. xiv. Texto original inglés: "The other alternative is to aggregate the individual-level variables to the higher level and do the analysis on the higher level. Thus we aggregate student characteristics over classes and do a class analysis, perhaps weighted with class size. The main problem is that we throw away all the within-group information, which may be as much as 80% or 90% of the total variation before we start the analysis. As a consequence, relations between aggregated variables are often much stronger, and they can be very different from the relation between the nonaggregate variables. Thus we waste information, and we distort interpretation if we try to interpret the aggregate analysis on the individual level. Thus aggregating and disaggregating are both unsatisfactory".

vas previamente descartadas, incorpora algunos elementos que la hacen ideal para el tratamiento de temas en los que las cuestiones de la calidad y la equidad aparezcan como esenciales. ¿Cómo se manifiesta la calidad en un modelo jerárquico lineal aplicado a la investigación educativa? Los centros con mayor calidad educativa exhibirán resultados promedio más altos que los demás. ¿Cómo se manifiesta la equidad en dichos modelos? Los centros con mayor equidad educativa exhibirán asociaciones más leves entre el nivel socioeconómico y los resultados académicos que los demás centros. ¿Cómo se representa habitualmente la asociación entre dos variables como las mencionadas? Lo más habitual es calcular coeficientes de correlación y trazar rectas de regresión. Estas rectas tienen, cada una, una determinada pendiente que indica la fuerza de la relación entre las variables: cuanto más empinada la pendiente, mayor será la relación entre las variables. Por lo tanto, los centros con mayor equidad exhibirán menores pendientes que los demás. En definitiva, *para cada centro obtendremos un promedio de resultados académicos que será un indicador de su calidad, y una pendiente que será indicador de su equidad.*

Pero nosotros no deseamos extraer conclusiones para ninguna escuela en particular, sino para el conjunto de las escuelas de tiempo completo en relación con las escuelas urbanas públicas comunes; por lo tanto, compararemos el promedio de los promedios (por así decirlo) de las escuelas de tiempo completo con el equivalente de las escuelas urbanas públicas comunes, y haremos algo similar con las pendientes.

## **La variable dependiente: competencia matemática**

En el momento de seleccionar la variable dependiente, se nos plantearon varias restricciones, y algunos dilemas. Por un lado, nos encontramos limitados por la inexistencia de algunos indicadores y la escasa confiabilidad de otros; por otro, disponíamos de resultados académicos de las escuelas que podían ser procesados de distintas formas, y debimos optar por una de estas alternativas.

En primer lugar, si bien se trata de evaluar los resultados del programa de tiempo completo, hay que tener en cuenta que no son muchos los indicadores disponibles en lo que se refiere al desempeño de las escuelas en nuestro país. Los centros pueden tener distintos tipos de impactos en sus estudiantes y, si bien la mayoría de quienes trabajan en educación coinciden en afirmar que las escuelas deberían apuntar a contribuir fundamentalmente al desarrollo cognitivo de sus estudiantes, muchos subrayan además la importancia de los aspectos sociales y morales. Sin embargo, la medición de estos aspectos resulta a menudo más compleja que la de los aspectos cognitivos, y



en nuestro país no existen ejemplos de este tipo de evaluaciones a gran escala. Por lo tanto, decidimos centrarnos fundamentalmente en aquellos indicadores que dan cuenta del rendimiento académico de los estudiantes.

Por otra parte, algunos indicadores que el propio sistema emplea regularmente presentan algunos problemas para su uso en investigación; un claro ejemplo de esto es la repetición, que, si bien es muy útil a los efectos de la gestión de los centros, a menudo no se aplica con criterio uniforme a través de estos. Mientras desde la perspectiva de los docentes esto puede responder a la necesidad de adaptar los criterios a los contextos específicos, o a cierta diversidad de opiniones en materia pedagógica, desde el punto de vista de la investigación acaba constituyéndose en un problema de confiabilidad de la información, que incrementa el error en la medición de la variable dependiente.

La deserción resulta, en primera instancia, un indicador más valioso que la repetición, pero tampoco está exento de problemas de confiabilidad (por ejemplo, a veces una deserción no es registrada como tal por el centro porque los padres piden un pase, que luego no retiran). En la medida en que nuestro estudio trata de medir el impacto de los centros en el estudiante sobre el final de su ciclo escolar en el nivel primario, se nos presentaba un problema adicional: en Uruguay la deserción es relativamente baja, lo cual redundaba en que este indicador tenga poca variabilidad, aproximándose a 0% en una proporción importante de las escuelas.

Por lo tanto, optamos por trabajar a partir de resultados académicos tal como son medidos por las evaluaciones estandarizadas de la Unidad de Medición de Resultados Educativos. En sexto año ha habido dos instancias de evaluación de este tipo: una con carácter censal en 1996 y otra basada en una muestra aleatoria en 1999. En esta última instancia, junto con la muestra de escuelas públicas y privadas, se aplicó la prueba a la totalidad de las escuelas de tiempo completo, lo cual implica que para este tipo de escuelas la prueba tuvo, nuevamente, carácter censal. Estas dos instancias tuvieron carácter equivalente en la medida en que se aplicaron pruebas de matemática y lenguaje compuestas cada una por 24 ítems, los cuales medían el mismo tipo de competencias con similares niveles de dificultad en una y otra instancia. Una vez tomada la decisión de trabajar sobre estos resultados, se nos planteó la disyuntiva de trabajar con el puntaje total de la prueba (de 0 a 48 puntos) o solamente con el puntaje de una de las dos áreas. En ese momento tuvimos contacto por primera vez con la *teoría de respuesta al ítem*, lo cual nos planteó un nuevo dilema, pero que en definitiva nos ayudó a resolver el anterior.

La teoría de respuesta al ítem (TRI) se desarrolló como alternativa a la llamada teoría clásica de los tests (TCT), frente a la cual presenta varias ven-

tajas, muchas de ellas irrelevantes a los efectos de nuestro análisis. Una ventaja, sin embargo, resulta digna de mencionar: la TRI permite un mayor grado de precisión en la medición de una determinada competencia, en tanto genera una medida continua en función de las respuestas a un conjunto de ítems dicotómicos.<sup>11</sup> Al evaluar a una población o muestra utilizando TCT y una prueba compuesta por 24 ítems dicotómicos, cada uno de los evaluados recibe generalmente una puntuación que expresa la cantidad de ítems que respondió correctamente; o sea que un determinado individuo puede obtener una puntuación de 0, 24 ó 12 en función de cuántos ítems “acertó”. Esto no presenta mayores problemas en el caso de quien responde correctamente a todos o a ninguno, pero ¿qué ocurre cuando dos individuos responden correctamente 12 ítems, pero uno de ellos acertó los 12 más fáciles y el otro los 12 más difíciles de la prueba? La TRI toma esto en cuenta y genera una medida continua, donde dos individuos que respondieron correctamente la misma cantidad de ítems pueden recibir puntajes diferentes en función del grado de dificultad de esos ítems. Para resumir, en el momento de calcular puntajes, la TCT solo toma en cuenta cuántos ítems fueron respondidos correctamente; en cambio, la TRI toma en cuenta, además de cuántos, cuáles.

Por lo tanto, la TRI parecía una alternativa útil para incrementar la precisión de la medición de nuestra variable dependiente, y su variabilidad. Como contrapartida, para aplicar un modelo de este tipo era necesario que se cumplieran dos supuestos:

1. El *supuesto de unidimensionalidad* exige que todos los ítems de una prueba midan la misma habilidad; por ejemplo, la competencia matemática o la competencia lingüística. Este supuesto nos obliga a descartar la posibilidad de trabajar con el puntaje total de la prueba (de 0 a 48) y nos lleva necesariamente a optar por una de las dos áreas de la prueba, o bien a trabajar con ambas, pero de forma independiente.
2. El *supuesto de independencia local* exige que las respuestas a los ítems sean estadísticamente independientes entre sí una vez que se controla el nivel de la competencia evaluada. Esto puede no ocurrir cuando la resolución de un ítem exige que se haya resuelto correcta-

---

<sup>11</sup> En evaluación cuantitativa se utiliza a menudo la expresión *ítems dicotómicos* para referirse a ítems cuyas respuestas son codificadas como “correctas” o “incorrectas”, con independencia de que originalmente las posibles respuestas al ítem fueran más de dos. Típicamente, estos son ítems de opción múltiple con una clave y tres o cuatro distractores, al dicotomizar el ítem se recodifica la clave como “respuesta correcta” y los tres o cuatro distractores como “respuesta incorrecta”. El uso de más de un distractor responde a varias razones, tanto estadísticas como pedagógicas: por un lado, el aumento en el número de distractores reduce las probabilidades de acierto al azar; además, distintos distractores pueden dar cuenta de distintos tipos de errores en el razonamiento de los evaluados.

mente un ítem anterior (por ejemplo, cuando el resultado del ítem 1 es un insumo necesario para poder resolver el ítem 2), o incluso podría llegar a ocurrir, aunque es menos probable, cuando varios ítemes tienen un mismo referente textual o gráfico. Este supuesto podría hacer problemático trabajar con la competencia lingüística, dado que nuestras pruebas de comprensión de texto y reflexiones sobre el lenguaje se basan en dos textos (uno argumentativo y uno narrativo) y se componen de un gran número de preguntas referidas a cada uno de ellos. Por lo tanto, resulta preferible en esta primera instancia trabajar con la competencia matemática, dado que, por la estructura de la prueba, ofrece mayores garantías de cumplimiento del supuesto de independencia local.

Fue así que finalmente optamos por utilizar la competencia matemática, calculada a partir de la teoría de respuesta al ítem, como variable dependiente de nuestro análisis. Esto no significa, ni mucho menos, que consideremos que este sea el único ni el más importante de los resultados de la actividad de las escuelas; por el contrario, podrían haberse utilizado otros indicadores de resultado, como la competencia lingüística, la deserción o la repetición, pero, como hemos mencionado, cada uno de ellos planteaba diversas dificultades metodológicas que no los hacían óptimos para este tipo de análisis.

## **La variable de política: tiempo completo**

La variable independiente de nuestro análisis es la categoría de la escuela, variable dicotómica o *dummy* que asume valor 1 cuando la escuela es de tiempo completo y valor 0 cuando la escuela es urbana pública común. La decisión de limitar el análisis a las escuelas públicas urbanas (comunes o de tiempo completo) se basa en la necesidad de controlar otras fuentes de variación que pueden nublar nuestra percepción de las relaciones entre las variables estudiadas. Si incluyéramos escuelas privadas o rurales en el estudio, estaríamos involucrando, inevitablemente, otros factores que harían más compleja la interpretación de los resultados. No se trata de restar importancia al papel que tanto las escuelas rurales como el sector privado desempeñan en nuestro sistema educativo; simplemente se trata de comparar escuelas que comparten una mayoría de rasgos (las escuelas urbanas públicas) y se diferencian fundamentalmente en una variable, cuyos efectos están siendo evaluados (la categoría de escuela de tiempo completo).

No analizaremos en detalle las características que diferencian a las escuelas de tiempo completo de las demás escuelas urbanas públicas, por limitaciones de espacio; pero es importante destacar que una caracterización

exhaustiva de estas escuelas sería un proyecto de investigación en sí mismo, que contribuiría, seguramente, a explicar los resultados que se observen en dichas escuelas.<sup>12</sup>

## La variable de control: nivel socioeconómico

El rendimiento de los alumnos de sexto año se encuentra fuertemente afectado por sus orígenes sociales, y entre las características familiares se destacan el nivel educativo materno y el nivel económico del hogar. Estas dos variables se hallan altamente asociadas entre sí. Si bien desde el punto de vista teórico tiene más sentido proponer al nivel educativo materno como predictor de los resultados académicos de los niños, un índice de nivel socioeconómico (medido a través de un *proxy* de nivel interval, en este caso un índice que mide la disponibilidad de equipamiento en el hogar) puede ser utilizado como predictor en un modelo de regresión lineal o, en esta oportunidad, en un análisis multinivel utilizando modelos jerárquicos lineales.

La tabla de la página siguiente muestra los 11 ítemes de equipamiento que componen el índice, y el porcentaje de hogares que, en 1996 y 1999, disponían de cada uno de ellos.

El índice, que puede asumir valores entre 0 y 11, se calcula asignando un punto por cada ítem disponible en el hogar.<sup>13</sup> Como vimos en la tabla, si bien muchos de los ítemes se encontraban prácticamente universalizados ya en 1996 (energía eléctrica, televisión color), otros resultan menos frecuentes y aparecen fuertemente relacionados con el contexto sociocultural (computadora, automóvil de uso exclusivo del hogar).

El índice de equipamiento del hogar (*proxy* del nivel socioeconómico) formará parte del modelo de análisis en sus dos niveles:

1. En el nivel 1, el del estudiante, se tomará el número de ítemes de equipamiento del hogar de *cada estudiante* como predictor de su rendimiento en matemática. El índice será utilizado como una variable interval *discreta* con un rango teórico de variación entre 0 y 11.
2. En el nivel 2, el de la escuela, se tomará el *promedio* de los índices de todos los estudiantes de sexto año de la escuela como predictor del rendimiento promedio de la escuela en matemática. El índice será uti-

---

<sup>12</sup> Uno de los aspectos que sería necesario investigar a este respecto es la conformación de los equipos docentes, que a menudo varía significativamente con respecto a las escuelas comunes.

<sup>13</sup> El refrigerador con *freezer* vale dos puntos y el refrigerador sin *freezer* vale un punto, pero si el hogar tiene ambos, solo se contabilizan los dos puntos del refrigerador con *freezer*. Esta es una forma de asignarle mayor valor al ítem que indica un mayor estatus, sin alterar el valor máximo del índice.

Porcentaje de alumnos en hogares con:	Contexto sociocultural											
	Muy favorable		Favorable		Medio desfavorable		Desfavorable		Muy desfavorable		Total país	
	1999	1996	1999	1996	1999	1996	1999	1996	1999	1996	1999	1996
Energía eléctrica	99,6	99,3	99,3	99,0	98,6	98,7	97,7	97,3	93,4	96,3	97,3	97,9
Calefón o calentador de agua	97,8	96,1	90,8	92,8	79,8	84,2	66,0	76,1	46,1	64,6	72,8	80,4
Refrigerador sin freezer	50,8	44,2	69,7	61,3	73,2	66,5	72,8	70,8	65,1	68,5	66,9	63,7
Refrigerador con freezer	54,7	63,0	31,3	43,8	23,1	34,3	18,8	25,8	14,9	24,2	26,4	35,7
Lavarropa automático	85,4	88,8	65,1	80,1	50,2	64,2	37,4	53,1	21,9	41,2	48,2	62,0
Teléfono	91,3	92,2	67,6	80,7	47,6	70,8	32,7	60,5	17,2	48,1	46,9	67,3
Televisión color	98,5	98,6	95,7	97,3	91,5	96,2	86,5	93,2	75,2	89,7	88,0	94,3
Video casetero	82,9	76,5	59,6	55,4	43,8	43,0	32,9	38,5	21,0	27,0	44,4	44,8
Videogame o family game	76,0	63,0	64,4	58,0	54,8	53,4	45,1	41,6	27,8	37,4	50,7	48,7
Computadora	40,8	56,3	13,7	30,1	6,3	14,4	3,3	7,1	1,3	4,9	11,0	19,3
Automóvil de uso exclusivo del hogar	66,7	63,8	42,8	48,4	30,7	39,5	24,3	26,8	15,9	22,3	33,2	37,3

FUENTE: ANEP-Unidad de Medición de Resultados Educativos: Evaluación 6to. año Educación Primaria, 1999.

lizado como una variable interval *continua* con un rango teórico de variación entre 0 y 11.

## **Análisis de los resultados**<sup>14</sup>

Nuestro planteamiento del problema de este estudio comenzó con un esbozo del debate acerca de la calidad y la equidad en el ámbito de las políticas educativas, en el que se enmarca la evaluación de las escuelas de tiempo completo. El análisis de los modelos lineales jerárquicos (HLM) arroja coeficientes que permiten, en este caso, establecer si una determinada variable incide en el logro de una *mayor calidad (mayores promedios)* y una *mayor equidad (menores pendientes)* de las rectas de regresión que representan la asociación entre el nivel socioeconómico y los resultados académicos). Por lo tanto, en la medida en que hemos hipotetizado que las escuelas de tiempo completo son mejores en calidad y más equitativas que las escuelas urbanas comunes, deberíamos obtener:

- una *asociación positiva* entre la variable dicotómica *tiempo completo* y los *promedios* de resultados académicos por escuela (hipótesis 3);
- una *asociación negativa* entre la variable dicotómica *tiempo completo* y las *pendientes* de las rectas de regresión que representan la asociación entre el nivel socioeconómico y los resultados académicos (hipótesis 4)

A su vez, en función de la hipótesis 1, nuestra expectativa es que se observe una asociación positiva entre el nivel socioeconómico promedio de una escuela y el promedio de sus resultados académicos.

La tabla siguiente muestra los resultados de nuestro análisis para la Evaluación Censal de Aprendizajes de 1996. Como vemos, la tabla está dividida en dos sectores: en el primero se informa sobre el modelo que explica los promedios escolares; en el segundo se reportan los resultados del modelo que explica el comportamiento de las pendientes que, dentro de cada escuela, relacionan el nivel socioeconómico de cada niño con sus respectivos resultados académicos. (La información sobre los interceptos es incluida porque forma parte del modelo original, pero en este caso carece de valor analítico.)

---

<sup>14</sup> Advertencia: El análisis de un conjunto de datos utilizando modelos lineales jerárquicos es habitualmente un proceso largo que involucra varias etapas. A efectos de este artículo, y por restricciones de espacio, decidimos limitarnos a presentar los resultados finales de dicho proceso, sin hacer referencia a las etapas previas.

En el primer sector de la tabla, en la fila referida al equipamiento, observamos un coeficiente positivo (0.218), que confirma nuestra hipótesis 1.<sup>15</sup> Por lo tanto, concluimos que en 1996 se observaba una asociación positiva entre el nivel socioeconómico de una escuela y sus resultados académicos. Esta conclusión dista de ser alentadora —de hecho, constituye evidencia de las inequidades que estamos tratando de disminuir—, pero hemos de admitir que es altamente plausible y que no abundan los sistemas educativos que se encuentren exentos de esta condición. También en el primer sector de la tabla, pero en la fila referida a tiempo completo, observamos un coeficiente que indica una asociación positiva, aunque leve, entre las escuelas de tiempo completo y los promedios de resultados académicos. Esto muestra que las escuelas de tiempo completo obtenían resultados promedio ligeramente superiores a los de las escuelas urbanas públicas comunes.<sup>16</sup>

1996	Coeficiente	Error estándar	T	Valor de <i>p</i>
<b>Modelo para los promedios escolares</b>				
Intercepto	-1.280	0.057	-22.516	0.000
Equipamiento	0.218	0.010	21.43	0.000
Tiempo completo	0.080	0.067	1.193	0.233
<b>Modelo para las pendientes NSE (equipamiento) – rendimientos académicos</b>				
Intercepto	0.024	0.010	2.435	0.015
Equipamiento	0.005	0.002	3.244	0.002
Tiempo completo	0.006	0.013	0.504	0.614

En el segundo sector de la tabla podemos observar el modelo para las pendientes, es decir, el modelo que explica la asociación que dentro de cada escuela existe entre el nivel socioeconómico y los resultados académicos. En la fila referida al equipamiento observamos un coeficiente positivo de escasa magnitud (0.005), que indica una leve relación entre el nivel socioeconómico promedio de una escuela dada y la asociación, dentro de esa escuela, entre el nivel socioeconómico de cada uno de los niños y sus respectivos resulta-

<sup>15</sup> En la medida en que los datos de 1996 son censales, es escasa la utilidad de los errores estándar, las pruebas T y el valor de *p*.

<sup>16</sup> Es interesante observar que, si bien los datos obtenidos son censales, de haber sido extraídos de una muestra no habríamos podido considerar este coeficiente como indicador de una diferencia estadísticamente significativa a favor de las escuelas de tiempo completo.

dos académicos. Esto indicaría que, dentro de las escuelas urbanas públicas, aquellas de niveles socioeconómicos promedio más bajos tienden a producir resultados menos determinados por los orígenes sociales de los estudiantes. En la fila referida a “Tiempo completo” observamos un coeficiente positivo, de escasa magnitud, que indicaría que las escuelas de tiempo completo tendían, en 1996, a ser ligeramente más desigualitarias, es decir, que en ellas había una asociación ligeramente más fuerte entre orígenes sociales y resultados académicos que en las escuelas urbanas públicas comunes. Esta es una conclusión preocupante, dado que, aunque la magnitud del coeficiente es mínima, el signo es positivo, y escuelas más equitativas deberían llevarnos a obtener un signo negativo.

La siguiente tabla presenta los resultados de la evaluación muestral de aprendizajes en 1999. Nuevamente, el primer sector de la tabla presenta los resultados del modelo para los promedios de resultados académicos por escuela (*calidad*) y el segundo sector el modelo para las pendientes (*equidad*).

1999	Coeficiente	Error estándar	T	Valor de p
<b>Modelo para los promedios escolares</b>				
Intercepto	-1.354	0.153	-8.832	0.000
Equipamiento	0.206	0.023	9.007	0.000
Tiempo completo	0.176	0.066	2.649	0.008
<b>Modelo para las pendientes NSE (equipamiento) – rendimientos académicos</b>				
Intercepto	0.028	0.031	0.893	0.372
Equipamiento	0.004	0.005	0.882	0.378
Tiempo completo	-0.012	0.013	-0.925	0.355

En el primer sector, la fila correspondiente al equipamiento muestra un coeficiente positivo e importante (0.206), de valor muy similar a su equivalente de 1996 (0.218), aunque algo menor, lo cual indica —entre las escuelas urbanas públicas, tanto comunes como de tiempo completo— una cierta disminución de la asociación entre los niveles socioeconómicos promedio y sus respectivos promedios de resultados académicos. Sin embargo, como era de esperar, esta asociación es estadísticamente significativa, tal como lo indica el resto de la información (el reducido error estándar; el alto valor de T de Student; el valor de *p*, que indica significación estadística del coeficiente tanto al nivel del 95 como del 99% de confianza). La fila correspondiente a “Tiempo completo” muestra un coeficiente claramente mayor (0.176) que su equiva-



lente de 1996 (0.080). El dato de 1999, extraído de una muestra, es estadísticamente significativo al nivel del 95 y 99% de confianza, lo cual indica que *la calidad de las escuelas de tiempo completo parece haberse afianzado a lo largo de los años transcurridos entre ambas evaluaciones.*

En el segundo sector de la tabla, la fila correspondiente al equipamiento muestra un coeficiente de 0.004 (ligeramente inferior al valor de 1996) que no resulta estadísticamente significativo. Esto parecería indicar que ya no resulta válido el hallazgo de 1996 respecto a la (leve) asociación entre el mayor nivel socioeconómico promedio de una escuela y la mayor estratificación de los resultados académicos entre los niños de esa escuela. De todos modos, este resultado no constituye nuestra preocupación central.

*Lo más destacable de la tabla es el coeficiente referido a las escuelas de tiempo completo, que ha cambiado de signo con respecto a 1996. Mientras tres años antes las escuelas de tiempo completo mostraban una leve tendencia a una mayor inequidad de los resultados de sus estudiantes, en 1999 muestran lo contrario, aunque este resultado no resulte aún estadísticamente significativo.*

## Conclusiones

En función de los resultados presentados, podemos afirmar que las escuelas de tiempo completo han experimentado una clara evolución favorable entre 1996 y 1999, en comparación con las escuelas urbanas públicas comunes, tanto en lo que se refiere a la calidad como en lo que tiene que ver con la equidad. Queda, de todos modos, un largo camino por recorrer, que desde el punto de vista de la evaluación deberá pasar por análisis de costo/efectividad del programa.

Hemos visto cómo el incremento en la precisión al medir los resultados de un programa o la utilización de técnicas más sofisticadas para la recolección, el procesamiento y análisis de los datos reducen el error y aumentan el poder explicativo de los modelos. Sin embargo, estos progresos técnicos no bastan para solucionar uno de los problemas centrales de la evaluación: el establecimiento de los parámetros contra los cuales se compara aquello que está siendo evaluado. Es aquí, más que en ningún otro punto del proceso, donde el trabajo del técnico requiere de la acción del político en tanto intérprete del sentir de la comunidad. A menudo se sostiene que la evaluación de programas y políticas en los países en desarrollo está fuertemente limitada por la escasez de recursos. Esta apreciación es correcta, seguramente, pero el problema fundamental va más allá de la disponibilidad de recursos, o de la conveniencia de su asignación para estos fines. Tanto en países desarrolla-

dos como en los nuestros, el punto crítico en cualquier proceso evaluativo es definir los objetivos que se supone que estos programas deben cumplir, y esta es, como mencionamos, una competencia del político, *asesorado* por el técnico.

Por último, es importante destacar que, a medida que las metodologías orientadas a la evaluación de programas y políticas se hacen más sofisticadas, crece el desafío para los técnicos en cuanto a la comunicabilidad de los resultados, tanto hacia los políticos tomadores de decisiones como hacia el público en general. Esto, sin embargo, no debería ser óbice para que estas nuevas técnicas se apliquen; simplemente nos obliga a buscar formas más eficaces de transmitir ideas complejas de manera clara y concreta, pero al mismo tiempo rigurosa.

## Bibliografía

- BARNETT, W.: *Lives in the Balance, Age-27 Benefit-Cost Analysis of the High/Scope Perry Preschool Program Ypsilanti*, High/Scope, Michigan, 1996.
- BERNSTEIN, B.: *La estructura del discurso pedagógico*, Morata, Madrid, 1993.
- BRYK, A., y S. RAUDENBUSCH: *Hierarchical Linear Models*, Sage, Newbury Park, 1992.
- HALLAK, J.: *Investing in the future*, UNESCO, París, 1990.
- KREEFT, I., y J. DE LEEUW: *Introducing Multilevel Modeling*, Sage, Londres, 1998.
- MARTÍNEZ ARIAS, R.: *Psicometría*, Síntesis, Madrid, 1995.
- MUÑIZ FERNÁNDEZ, J.: *Teoría de respuesta al ítem*, Pirámide, Madrid, 1990.
- OKUN, A.: *Equality and Efficiency, The Big Tradeoff*, Brookings, Washington, 1975.
- PÉREZ MORGAN, B.: *Evaluación del Programa de Escuelas de Tiempo Completo propuesto por el CODICEN de la ANEP en 1995 desde el punto de vista de la equidad* Montevideo, CLAEH, Serie Investigaciones, Montevideo, 2001.
- SNIJDERS, T., y R. BOSKER: *Multilevel Analysis*, Sage, Londres, 1999.
- UMRE: *Estudio de los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay* Montevideo, ANEP-BIRF, Montevideo, 1999.

---

## Resumen

El presente estudio constituye una evaluación de las escuelas de tiempo completo, enmarcada en el debate sobre equidad, calidad y eficiencia de los sistemas educativos. El artículo busca además introducir en nuestra comunidad académica dos técnicas relativamente nuevas y sofisticadas para el análisis de datos cuantitativos: la *teoría de respuesta al ítem* (cuyo ámbito de aplicación probablemente se restrinja a la evaluación educativa y psicológica) y los *modelos lineales jerárquicos* (aplicables cuando se trata de explicar resultados individuales en función de características de los propios individuos, así como

de variables de las organizaciones en que se encuentran insertos: niños en escuelas, pacientes en policlínicas, copropietarios en cooperativas de vivienda, etcétera).

**Palabras clave:** reforma educativa, Uruguay, calidad de la educación, evaluación de la educación, análisis de datos, métodos cuantitativos.

## Abstract

The present study constitutes an evaluation of full time schools, within the framework of the debate on equity, quality and efficiency of educational systems. The article also seeks to introduce in our academic community two relatively new and sophisticated techniques for the analysis of quantitative data: *the theory of response to the item* (which application range is probably restricted to educational and psychological evaluation) and the *hierarchic linear models* (applicable when it comes to explaining individual results in function of the characteristics of the individuals, as well as of variables of the organizations in which they are inserted: children in schools, patients in policlinics, co-owners in housing cooperatives, etcétera).

**Key words:** educational reform, Uruguay, quality of education, evaluation of education, data analysis, quantitative methods.

---

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.

# La equidad en el sistema de salud uruguayo

*por Lucía Monteiro*

## I. El problema en estudio

Hoy en día, la salud y el acceso a ella parecen estar en un lugar privilegiado en la agenda de los organismos internacionales. Preocupa a gobernantes y técnicos la salud de la población. Los sistemas de salud varían a lo largo del mundo como varían la historia y las experiencias que han vivido los países.

Sistemas de salud que en América Latina se enmarcan dentro de la acción de un Estado benefactor en crisis hoy en día. Se puede observar a través de los programas de Ministerios de Salud Pública de América Latina que los sistemas de salud están transformándose. Dicho cambio involucra muchos aspectos y debido a ello tienen muchas aristas de análisis: el usuario, el gasto en salud, los principios de calidad, eficiencia, eficacia y equidad en salud.

Suele señalarse que la eficiencia está en crisis, como así se señala en Uruguay, a partir de lo cual uno podría preguntarse si los otros tres principios se encuentran en crisis también. En esta línea, este artículo se pregunta:

¿Está el principio de equidad pasando por un momento de crisis en el sistema de salud, según la percepción de los uruguayos?

El artículo pretende indagar en el mito de sociedad igualitaria que existe en el Uruguay, en la perspectiva de que conocer la realidad y discutir el mito ayuda a la resolución del problema a través de un diagnóstico adecuado.

Esta tesis busca analizar la brecha que parece abrirse hoy entre unos uruguayos y otros en el tema salud. Hay muchos factores que inciden en la profundización de dicha brecha. El hecho de que la salud pública esté reservada para “los pobres” hace que los demandantes sean menos exigentes. Sumado a esto,

**La autora.** Licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay.

la falta de recursos en la salud pública lleva a que dichos beneficiarios no estén en igual situación que los afiliados a las instituciones de asistencia médica colectiva (mutualistas). Hay allí una fuente importante de inequidad —probablemente la principal— en el sistema de salud uruguayo.

## II. Marco conceptual

### 1. Principales conceptos utilizados en salud

#### *Equidad en la salud*

El concepto de equidad implica un juicio de valor en la medida en que se refiere a las inequidades que existen y que son evitables. “No todas las diferencias en salud pueden describirse como inequidades. El término ‘inequidad’ tiene una dimensión moral y ética. Se refiere a diferencias que son innecesarias y evitables, pero que, además, se consideran injustas. Así, para calificar una situación dada como inequitativa, es necesario examinar la causa que la ha creado y juzgarla como injusta en el contexto de lo que sucede en el resto de la sociedad” (Whitehead, 1991).

Existen dos puntos fundamentales en los que se basa la equidad: la evitación y la libre elección. “Lo crucial que define si una situación resultante es injusta depende en gran medida de si las personas eligieron libremente la situación que causó dicho daño o estaba fuera de control” (Fuisa Lima y Gherardi, 2001).

Es en este sentido que la equidad se refiere a la creación de igualdad de oportunidades y a la disminución de las diferencias existentes en salud que son evitables.

El principio de equidad en salud ha sido incorporado como objetivo fundamental en los programas de salud latinoamericanos.

En lo que refiere a la definición operacional, el concepto ha sido manejado de diversas formas y ha tenido indicadores distintos. Como lo señala el estudio Delphi, realizado en 1999 por el Ministerio de Salud Pública uruguayo, existen varios enfoques del concepto de equidad.

Un primer enfoque se refiere a la medición que relaciona la equidad con el gasto que se efectúa por paciente, manejando como indicador: igual gasto per cápita e iguales recursos per cápita.

Otro se refiere a la combinación de los recursos con las necesidades de los usuarios: iguales recursos para iguales necesidades, igual utilización para igual necesidad e igual acceso para igual necesidad; es decir, se trata de garantizar el acceso de forma igualitaria a todos aquellos que tengan las mis-

mas necesidades. Esta última definición es la manejada en estos momentos, como señala el Informe Delphi (MSP Uruguay, 1999). Definir las necesidades de los usuarios es una operación difícil, dado que el diagnóstico variará según el criterio que se utilice para medirlas.

Las definiciones mencionadas forman parte de la medición de la equidad en cuanto a la atención en la salud. Ésta incluye: a) igual acceso a la atención disponible para iguales necesidades, b) igual *utilización* para iguales necesidades y c) igual calidad de atención para todos.

Como parte del enfoque que toma en cuenta la distribución de los recursos se distingue: a) *equidad horizontal*, entendida como la asignación de iguales recursos para iguales necesidades; b) *equidad vertical*, como la asignación de diferentes recursos para diferentes niveles de necesidad (Fuisa Lima y Gherardi, 2001).

En Uruguay, en lo que refiere a calidad de la atención, las diferencias entre sector público y privado se consideran frecuentemente como la inequidad más notoria del sistema de salud. A modo de hipótesis, los especialistas en el tema señalan que no existe igualdad de oportunidades entre quienes se atienden en el sector público y quienes se atienden en el sector privado.

Este artículo emplea el concepto de equidad utilizado en el referido Informe Delphi como forma de operacionalizar el concepto: a) por ser una definición utilizada en un estudio uruguayo reciente, b) porque dicho estudio fue tomado como base referencial de la investigación que aquí se presenta.

Por *equidad en salud* se entiende entonces *el acceso de toda la población a un nivel adecuado de servicios de salud según su necesidad*.

La definición incluye dos aspectos difícilmente separables en la percepción de los usuarios y aun de los expertos: el acceso a los servicios de salud y la adecuación de dichos servicios a las necesidades de los usuarios. De ahí que en el análisis se traten conjuntamente.

Por otro lado, cabe señalar que este trabajo no analiza los indicadores más comúnmente utilizados en la medición de la equidad en salud —rango, coeficiente de Gini, índice de desigualdades, índices relativos de desigualdades e índice de concentración—, sino que se aproxima al concepto a través de la percepción de distintos actores. En ese sentido, se aplicó la técnica Delphi a expertos, con el antecedente de una medición similar realizada en 1999 por el Ministerio de Salud Pública (MSP Uruguay, 1999). Asimismo se emplearon grupos de discusión, ampliamente utilizados para medir la satisfacción de los usuarios de distintos servicios.

Es importante tener en cuenta por lo tanto que esta investigación se aproxima a la cuestión de la equidad a través de la percepción de expertos y usuarios. El análisis de datos estadísticos busca dar un marco a estas percepciones.

nes. Dicha aproximación implica juicios de valor que pueden coincidir o no con la realidad.

## 2. Activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades

Otra matriz de análisis que se utiliza en este trabajo es la que nuclea el concepto de vulnerabilidad. Como se señala en el marco conceptual del libro *Activos y estructuras de oportunidades*:

El nivel de vulnerabilidad de un hogar —que se refiere a su capacidad para controlar las fuerzas que lo afectan— depende de la posesión o control de activos, esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve. Los cambios en la vulnerabilidad de los hogares pueden producirse por cambios en los recursos que posee y controla, por cambios en los requerimientos de acceso a las estructuras de oportunidades de su medio o por cambios en ambas dimensiones. (Kaztman, 1999.)

Si pensamos la salud como un *activo* —es decir, un recurso del individuo—, el acceso desigual a éste genera desventajas ante las estructuras de oportunidades y hace a sectores de la población más vulnerables. La relación más clara a considerar a priori es la diferencia según perfil epidemiológico, esto es, la diferencia según la edad; por ejemplo, cuanto más edad se tiene, menos acceso a la estructura de oportunidades que el mercado ofrece en cuanto a salud y, por lo tanto, mayor vulnerabilidad al respecto.

## III. Metodología

La metodología utilizada consistió en la aplicación de cuatro técnicas diferentes. La primera de ellas fue la realización de una consulta Delphi a expertos de la salud. La segunda fue la conformación de cuatro grupos de discusión con su posterior análisis. La tercera fue un relevamiento de datos secundarios sobre cobertura de salud. La cuarta consistió en entrevistas a informantes calificados en el tema.

De esa forma, a través de las diversas técnicas se llega a lo que indican los datos, la opinión de los expertos y la de los usuarios. La triangulación de técnicas permite analizar la complementariedad y/o contradicción de los datos recogidos con las tres primeras técnicas mencionadas.



## IV. Equidad/inequidad en el sistema de salud uruguayo a través de los datos estadísticos

En esta sección se ofrecen los datos de cobertura de salud.<sup>1</sup> El MSP da cobertura al 34% de la población en todo el país, 43,8% en el Interior y 20,8% en Montevideo. La mayor cobertura pública en el Interior puede deberse a muchos factores, entre ellos a que la atención no presenta diferencias tan grandes entre sector público y privado como en Montevideo.

A la inversa, las mutualistas cubren el 47% de la población del país, con una distancia importante entre Montevideo (60%) y el Interior (37,3%).

Sanidad Militar, Sanidad Policial y otros prestadores de salud cubren al 7,2% de la población total —8,1% en Montevideo y 6,5% en el Interior—. Como se trata de prestaciones para determinados colectivos que se distribuyen de manera similar en todo el país, las diferencias no son tan marcadas.

Sin cobertura se encuentra el 11,8% de la población total, el 10,9% de los habitantes de Montevideo y el 12,4% de los del interior. Esta categoría muestra que existe un vacío de protección importante. Aun sin carné de asistencia, estas personas pueden atenderse en Salud Pública en caso de emergencia.

El 71,1% de la población que no tiene cobertura total de salud, tampoco tiene cobertura parcial, proporcionada por servicios de emergencia médica. En cambio, el 17,3% de la población que no tiene cobertura total sí tiene cobertura parcial; ésta parece ser la cobertura del estrato social que vio disminuido su ingreso y no puede pagar una mutualista; también puede ser que algún sector de la población que nunca accedió a las mutualistas acceda hoy en día a las emergencias móviles.

En la misma categoría de población sin cobertura, las Asignaciones Familiares proveen de cobertura al 5,6% de ese total. Junto con la población que tiene cobertura del MSP, éstas son las dos categorías de población que mejores porcentajes de cobertura de Asignaciones Familiares tienen. Cabe recordar que en los quintiles de ingresos más bajos hay una mayor concentración de niños.

El 20% de los hogares más pobres se atiende casi en un 70% en el MSP, mientras que cerca de un 17% lo hace en alguna mutualista. Probablemente el peso de DISSE (cobertura de salud obligatoria para los trabajadores formales, que opera a través de las mutualistas) sea fuerte en ese 17%.

---

<sup>1</sup> UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicaron en diciembre de 1999 un libro titulado *Infancia, adolescencia y mujer: trabajo, economía, demografía, educación, trabajo adolescente, hogares, salud*, en el que se manejan datos del Censo poblacional de 1996 y de Encuesta Continua de Hogares (INE-UNICEF, 1999).

La categoría de quienes no tienen cobertura se ha extendido bastante en los distintos quintiles de ingreso. La diferencia es fuerte recién en los quintiles 4 y 5. En lo que refiere a este punto puede ser que la edad esté incidiendo y que los mayores de 60 hayan quedado sin cobertura, o realmente esté operando la hipótesis de que lo que primero se sacrifica en el presupuesto es la cuota mutual.

A medida que aumenta el decil de ingreso se incrementa el porcentaje de afiliados a las mutualistas y desciende el de quienes se atienden en el MSP. Esto muestra que el tipo de cobertura está directamente relacionado con el ingreso que perciben los hogares.

Las franjas etarias más vulnerables, niños y adultos mayores, son las que tienen menor porcentaje sin asistencia, si bien los niños en dicha categoría triplican a los adultos mayores. Asimismo, a medida que aumenta la edad del usuario, disminuye la atención en el MSP y aumenta la cobertura de las mutualistas. Casi el 50% de los niños se atiende en el MSP, frente a un 24,5% de los adultos de 65 años y más. Ambas tendencias se observan tanto en Montevideo como en el Interior.

En síntesis:

- No toda la población tiene acceso al sistema de salud; casi 12% declara no tener cobertura.
- Existe una relación directa entre cobertura de salud e ingreso: a mayores ingresos, más completa es la cobertura de salud. Del 20% de los hogares que perciben menos ingresos, un 70% se atiende en el MSP.
- Un 70% de la población que no tiene cobertura total de salud, tampoco tiene cobertura parcial.
- La diferencia en la afiliación por franja etaria es significativa. La salud infantil parece haberse nucleado en el MSP y la de los adultos en el sector privado. La tendencia se observa en Montevideo y el Interior, aunque con diferente intensidad.

## V. Qué dicen los expertos

La opinión de los expertos a lo largo de la historia ha ido tomando mayor peso, como así también ha habido oscilaciones sobre las profesiones que se consideran expertas en los distintos temas. Lo cierto es que en ocasiones de alta incertidumbre se ha tomado en cuenta la opinión de aquellos profesionales que por su experiencia laboral y formación académica tienen legitimidad para opinar al respecto.

La salud ha sido uno de esos temas controvertidos en los cuales los expertos han desempeñado un papel fundamental. Tal vez sea debido a que la

salud es uno de los derechos humanos, y el acceso a ella, un compromiso que tanto estados como ciudadanos han asumido progresivamente. Así, desde la gestión y la asesoría, profesionales de diversas disciplinas han opinado sobre la salud en el mundo entero.

América Latina se encuentra en una profunda revisión de sus sistemas de salud, sistemas que enfocan distintos objetivos en la medida en que se encuentran en etapas diferentes: mientras algunos procuran alcanzar el acceso universal, otros tratan de mejorar la calidad de una atención deteriorada.

En Uruguay, la crisis en el sistema de salud es profunda y la incertidumbre se manifiesta en todos los ámbitos. Es en este escenario que los expertos hacen su entrada a través de un Delphi realizado por el Ministerio de Salud Pública en el 1999, en el cual se sondearon varias tendencias del sistema.

En el marco de la presente investigación se realizó un Delphi en el cual, a diferencia del realizado en 1999 por el MSP, se incluyó a profesionales de las ciencias sociales. La información fue procesada de forma general y, en aquellos casos que lo permitieron, se trabajó según tres paneles de profesionales: los de las ciencias sociales, los de la medicina y los de las ciencias económicas. La sustancia de la información relevada manifiesta la tensión existente entre el mito y la realidad de la equidad en el sistema de salud uruguayo.

## **1. Mito o realidad**

La primera pregunta incluida en el cuestionario fue la siguiente: "A lo largo de nuestra historia se ha hablado de la sociedad uruguaya como una sociedad de clase media sin mayores desigualdades. ¿Hoy se trata de un mito o de una realidad?". Se buscaba alguna medida tangible que nos aproximara a la consideración de los expertos al respecto —realidad o mito—, pero en las respuestas surgió una categoría intermedia: la condición de realidad deteriorada.

Quienes respondieron que la sociedad de clase media y sin mayores desigualdades es un mito en el Uruguay actual proporcionaron diversas razones vinculadas a transformaciones que se han consolidado en una sociedad con desigualdades. Aparece la dualidad, en el sentido de sociedad de ricos y de pobres, excluidos e integrados. En otras palabras, manifiestan que la sociedad uruguaya se ha heterogeneizado.

Según estos expertos, la educación y la salud se comportaron como agentes integradores hasta cierto momento en que ello se convirtió en una ficción, lo que hoy confirman tanto indicadores socioeconómicos como cualitativos. Acompañado del debilitamiento de la clase media, esto lleva a concluir que aquel imaginario es actualmente un mito.

La condición de sociedad sin desigualdades y de clase media es, para la mayoría relativa de los expertos, una realidad en deterioro. La sociedad uru-

guaya tenía esas características que a lo largo del tiempo, como un fenómeno dinámico, se fueron modificando, acentuadas por procesos de segmentación debidos a un deterioro de la clase media.

## 2. Características de la sociedad uruguaya

Se preguntó a los expertos cuáles eran las características más significativas de la sociedad uruguaya. Las mencionadas oscilan entre, por una parte, destacar indicadores sociodemográficos positivos y, por otra, subrayar los procesos de segmentación en curso, así como una cualidad de sociedad nostálgica que la frena en su capacidad de asimilar los cambios.

Los profesionales de las ciencias económicas hicieron hincapié en la rigidez de la sociedad uruguaya frente al cambio, la dificultad para aceptarlo. Asimismo, señalaron la búsqueda de seguridad como un factor importante. Como elementos positivos se señalaron la alta alfabetización, la alta urbanización, etc.

El énfasis de los profesionales de las ciencias sociales fue puesto en la dualidad ya presentada: sociedad integrada con desigualdades. Asimismo, pusieron el acento en la nostalgia de la sociedad uruguaya, que cree que “todo tiempo pasado fue mejor”. También destacaron características muy importantes, como el hecho de ser una sociedad democrática, participativa, con un sistema de control social importante. Como elementos negativos se anotaron, además, el individualismo y el incremento de los contrastes sociales.

Los profesionales de las ciencias médicas proporcionaron en forma gráfica frases muy elocuentes en lo que refiere a las características de sociedad nostálgica y ordenada. Mencionaron también la transición demográfica y epidemiológica y la característica de sociedad envejecida. “Los uruguayos son bastante más ilustrados que valientes, de ahí quizás esa moderación que lleva a la búsqueda de soluciones razonables”, señalaba uno de los consultados.

Otro de los expertos apuntaba a la nostalgia de los uruguayos de la siguiente manera: “aquí todos somos sobrinos nietos de Manrique”. Otra frase apunta en el mismo sentido: “Una sociedad cada vez más fragmentada, que mira más su pasado que su futuro, con un discurso hegemónico que no coincide en general con la realidad (esquizofrenia)...”. La nostalgia opera como freno en una sociedad a la que le cuesta mirar hacia el futuro.

Un primer bloque de preguntas cerradas estuvo centrado en plantear afirmaciones respecto al imaginario colectivo. La información fue relevada pidiendo a los expertos que expresaran su grado de acuerdo en una escala de 0 (totalmente en desacuerdo) a 5 (totalmente de acuerdo). Asimismo, el grado de acuerdo debía manifestarse para cada afirmación en tres momentos: 1950, 2000 y 2010 (en este caso, a modo de predicción).

Es menester señalar que todos los expertos en todas las afirmaciones perciben un deterioro de esas cualidades de la sociedad uruguaya. No obstante, en un ejercicio más sistemático puede observarse, a través de los medios de cada una de las afirmaciones para cada uno de los momentos considerados, cómo va disminuyendo el grado de acuerdo de los expertos con cada afirmación.

Como se puede observar en el cuadro precedente Ninguna afirmación generó un acuerdo ni un desacuerdo total. Sin embargo, los acuerdos oscilan en un rango que va de 2 a 4,15, y las variaciones siguen la misma tendencia a disminuir su intensidad a medida que pasa el tiempo. Características que en el pasado estaban bastante presentes, en el presente ya no lo están tanto y se prevé que en el futuro lo estén aún menos.

La característica de sociedad de clase media ha sido la que más ha pesado en el imaginario colectivo, y en este sentido la percepción de deterioro es muy significativa. En otras palabras: a juicio de los expertos, la sociedad uruguaya se deteriora en su capacidad amortiguadora, según la expresión de Real de Azúa (1984).

### **3. Percepción sobre la equidad en el sistema de salud uruguayo**

En la consulta Delphi se midió la percepción sobre la equidad en la salud de la siguiente manera:

- a. En primer lugar, se pidió a los expertos que calificaran la importancia de los valores del sistema de salud: la equidad, la calidad, la eficacia y la eficiencia en una escala del 0 (nada importante) al 5 (muy importante). Esta medición permitió apreciar qué grado de importancia tiene la equidad con relación a los otros conceptos propuestos para ser evaluados.
- b. En segundo lugar, se les preguntó: “¿El sistema de salud uruguayo es a su juicio un sistema de salud equitativo?”. Los expertos contestaron utilizando una escala del 1 (ausencia total de equidad) al 10 (absoluta equidad). Dicha clasificación permitió formarse una idea de la percepción que ellos tienen de la equidad en el sistema de salud en general.
- c. En tercer lugar, se evaluó el grado de equidad en cuanto a la prestación de servicios en cuatro áreas: el sector público, el sector privado, los hospitales y las mutualistas, utilizando una escala del 1 (ausencia de equidad) al 10 (absoluta equidad). Este apartado permite, en la etapa de diagnóstico, seguir profundizando en los subsectores y en las prestaciones de salud.

- d. También se preguntó: “¿Cuál cree usted que son los factores que más atentan contra la equidad en la salud?”. La respuesta incluyó un listado de factores en el que el entrevistado debía marcar los que más incidían. Luego de señalados, se los ordenó de acuerdo al impacto que tenían sobre la equidad. Esta instancia pretendió ahondar más en los factores que influyen en el deterioro de los niveles de equidad en el sistema de salud.
- c. Por último, y pensando en las propuestas de mejora, se preguntó a los expertos: “¿Cuál vía cree usted que es la opción más adecuada en salud para alcanzar niveles altos de equidad?”. Se ofrecieron las siguientes opciones: a través de la prevención; a través de la igual atención médica; a través de una infraestructura capaz de responder a las demandas; otras vías.

Se ha señalado ya que como primer paso se pidió a los expertos indicaran en una escala del 0 al 5 cuán importantes eran la calidad, la equidad, la eficiencia y la eficacia en la salud. Los resultados arrojaron una alta valoración de la equidad como el concepto más importante en el sistema de salud.

Todos los conceptos son percibidos como importantes para el sistema, ya que superan los valores de neutralidad. A la equidad se le asigna un promedio del 3,42. Le siguen en importancia la eficacia, con un promedio del 3,35; la calidad, con un promedio de 3,31; y por último la eficiencia, con un 2,50 de promedio.

Es interesante en este punto comparar los resultados obtenidos en la consulta a expertos hecha por el MSP y la realizada para esta investigación. Si bien se trata de estudios con características distintas, la comparación permite observar cómo se han comportando ambos grupos de expertos en términos de tendencias.

En cuanto a la prioridad de los principios rectores, para los grupos de expertos consultados por el MSP el principio jerarquizado era la calidad, seguido por la eficiencia, la equidad y, por último, la solidaridad.

En un ejercicio más sistemático, observando los resultados por paneles de expertos, se aprecia que en el de “Autoridades públicas” el orden de prioridad es el mismo, y la tendencia se mantiene en el de “Autoridades privadas”. En cambio, en el panel “Personal de la salud” el orden se altera: la eficiencia se menciona como el principio prioritario, seguida por la equidad, la calidad y la solidaridad. Entre los “Otros actores” el orden de prioridad incluyó en primer lugar la calidad y la equidad, y en segundo lugar la eficiencia y la solidaridad.

A los expertos consultados para esta memoria se les pidió que calificaran en una escala del 1 al 10 la equidad en el sistema de salud uruguayo, entendida como el acceso de toda la población a un nivel adecuado de servicios

según su necesidad, con el fin de comparar los resultados de ambos Delphi. La definición de equidad fue extraída del estudio realizado por el MSP en 1999. El promedio asignado por los expertos fue de 4,15, inferior al valor medio, lo ubica la equidad en un valor negativo.

Es también interesante analizar la distribución de las respuestas para ver en qué valor se encuentra la mayoría relativa. En primer lugar, ninguno de los expertos asignó puntajes de 9 o de 10 al sistema de salud en este aspecto. La mayoría relativa de las respuestas está situada en el valor 3 de la escala, seguida por el valor 4 y, en menor medida, por el valor 5. Ambos extremos de la escala reciben distribuciones similares.

Se sondeó también la percepción de equidad según los distintos sectores del sistema: primero en el público y el privado y luego en los hospitales y las mutualistas.

La equidad en el sector público se situó en un promedio de 5,04, mientras que la del sector privado obtuvo 4,32. Notoriamente, los expertos asignaron mayores valores de equidad al sector público.

En consecuencia, sería esperable que los hospitales obtuvieran mejores resultados que las mutualistas. Sin embargo, éstas son percibidas como levemente más equitativas que los hospitales, con un promedio del 4,92 contra 4,72. Una de las hipótesis que se pueden manejar ante dicha contradicción es que tal vez los expertos no consideren a las mutualistas como netamente privadas.

Al observar las distribuciones correspondientes a la equidad en el sector público, puede señalarse, en primer lugar, que los valores extremos (1 y 10) de la escala no fueron utilizados por los expertos. En segundo lugar, cabe destacar que la mayoría relativa de las respuestas se encuentra en el valor 4 y en el valor 5 de la escala de equidad.

En lo que refiere al sector privado, la escala de equidad tampoco fue empleada en toda su extensión, por cuanto se omitieron los valores 9 y 10. La mayoría relativa se encuentra en el valor 5, seguida de un mayor peso en los valores negativos de la escala, lo que reduce el valor del promedio.

En lo que refiere a la equidad en la prestación de servicios en los hospitales, nuevamente los valores máximos quedaron relegados. La mayoría relativa quedó concentrada en el valor 5, levemente inclinada hacia los valores negativos de la escala.

Asimismo, la mayoría relativa se situó en el valor 5 de la escala de equidad propuesta para evaluar la prestación de servicios en las mutualistas. Es importante destacar que en este caso la distribución de las respuestas fue la más amplia, abarcando todo el espectro de la escala propuesta.

## 4. Factores que atentan contra la equidad

Una vez obtenido el posicionamiento en cuanto a la equidad del sistema de salud uruguayo, se profundizó en los factores que más atentan contra ella. Los factores puestos a consideración de los entrevistados fueron: la venta de tickets y órdenes, el número de camas disponibles, el multiempleo de los recursos humanos, la edad del usuario, la alta tecnificación del sistema, la alta medicalización del sistema, la superpoblación de los centros de salud, la doble cobertura de los usuarios y la actitud pasiva del usuario como beneficiario de una política social.

Se pidió a los expertos que señalaran los factores que entendieran afectaban la equidad en la salud y los ordenaran según su importancia.

En este sentido, la venta de tickets y órdenes fue el factor que recogió la mayor cantidad de respuestas: 20 expertos la señalaron como factor que atenta contra la equidad, y 9 de ellos lo ubicaron como el factor principal, mientras que 4 lo consideraron en segundo lugar y 5 en tercer lugar. Este factor resultó considerado el más importante, al ocupar el primer lugar, el segundo o el tercero.

El segundo factor más tomado en cuenta fue el de la alta medicalización del sistema de salud, con 16 menciones. Siete de los expertos lo visualizaron entre los tres primeros factores que afectan la equidad en el sistema de salud.

La actitud pasiva de los usuarios en tanto beneficiarios de una política social fue el tercer factor considerado nocivo para la equidad en la salud, con 14 menciones, de las cuales 5 lo ubicaron como primer, segundo o tercer factor en importancia.

El multiempleo de los recursos humanos y la alta medicalización del sistema de salud fueron mencionados en 13 oportunidades. De ambos factores la alta medicalización del sistema es el segundo factor, luego de la venta de tickets y órdenes que los expertos señalan como más importante en su incidencia.

Asimismo la superpoblación de los centros de salud y la doble cobertura de los usuarios, según los expertos, inciden en la misma medida en la equidad en el sistema de salud.

Por último, la edad del usuario y el número de camas disponibles aparecen como los factores con menor incidencia en el deterioro de la equidad en el sistema de salud uruguayo.

La categoría de "otros" provocó un tercio de las respuestas de los expertos, quienes mencionaron distintos factores que vale la pena listar:

- Haber librado la capacidad de consumo a cada uno. La apertura y obligatoriedad de DISSE sin normativa particular para sectores trabajadores de muy bajos ingresos, con lo que pobres financian a ricos.



- Los intereses de las corporaciones, las empresas y las instituciones involucradas (públicas y privadas).
- La falta de estandarización de procedimientos médicos.
- La diferencia de recursos disponibles entre sector público y sector privado.
- La existencia de dos sectores, público y privado, y la falta de coordinación entre ambos. La existencia de una salud para ricos y otra para pobres.
- La disparidad en la calidad de la atención.
- La falta de políticas al respecto.
- La ausencia un sistema que se financie en función de cada persona, y que pague por la cobertura según su riesgo.

Como se ve, los factores que atentan contra la equidad parecen ser múltiples y complejos, como el propio sistema.

## 5. Distintas vías para alcanzar niveles altos de equidad

Más de un tercio de los entrevistados señalaron que la prevención es el medio a través del cual se pueden lograr altos niveles de equidad en la salud. Éste es el camino mencionado como fundamental por la mayoría relativa. Las razones alegadas se dirigen a que la prevención llega a todos de igual manera, y a los sectores de menores ingresos les asegura adecuado manejo de la salud, un diagnóstico precoz y la consiguiente disminución de las necesidades de consultas y de infraestructura.

La presencia de una infraestructura capaz de responder a las demandas fue señalada por un tercio de los expertos como la segunda vía para responder a los déficit de equidad. Dice un experto: “La equidad es resultado de una relación entre necesidades que satisfacen y recursos que se disponen para atenderla”.

Por último, un sexto de los consultados señaló la igual atención médica como la tercera vía en orden de importancia para mejorar la equidad. La calidad en la atención de la salud permitiría dar respuesta a las demandas y no sólo a las necesidades.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En el libro *Medicina preventiva y salud pública* de Piedrón Gil se manejan los conceptos básicos de la determinación de demandas y de necesidades de los usuarios de la salud (Gómez, Rabanaque y Aibar, 2001).

## 6. Los valores sociales en el sistema de salud

La equidad es uno de los valores sociales del sistema de salud. Aprovechando las bondades de la técnica aplicada en el sentido de su capacidad proyectiva, se preguntó a los expertos: “¿Cuáles cree usted que serán los valores sociales presentes en los sistemas de salud en los próximos 10 años?”.

Asimismo, es muy importante comparar el *ser* y el *deber ser* de los valores sociales en el sistema de salud futuro para apreciar si existe distancia entre ambos. Se preguntó entonces también: “¿Cuáles cree que serán los valores sociales que deberían estar presentes en los sistemas de salud en los próximos 10 años?”.

Los expertos expresan la dualidad que ya se ha mencionado, entre un futuro peor, una perpetuación de la situación actual y un futuro mejor, esperanzado en las demandas actuales de los usuarios que pretenden mayor participación.

En la visión positiva se destaca el mejoramiento de valores tales como la solidaridad, la equidad, la calidad, la garantía de un mejor acceso, mayor eficiencia, más eficacia, así como también una baja en los costos de la salud debido a la optimización de los recursos.

En la visión negativa se destaca el papel de las corporaciones en detrimento de una mejor atención de la salud, la progresiva fragmentación del sistema, la alta tecnología en pro del avance científico y en desmedro de la sociedad, la falta de equidad y la transferencia al sector privado en menoscabo del sector público.

Asimismo, al analizar el *deber ser* de los valores sociales en el sistema de salud se observa la opinión muy arraigada (casi dos tercios de los consultados) de que la equidad debe ser el valor de mayor presencia en el sistema de salud. Junto con la equidad aparece la calidad, seguida por la solidaridad, el respeto y la participación del usuario y de la sociedad, y la prevención como valor que asegura el cambio de un sistema curativo a uno preventivo. La eficiencia y la eficacia siguen en importancia a la prevención como forma de asegurar que no exista crisis económica en el sistema. Aparecen asimismo la universalidad, la ética como compromiso con una práctica responsable, la racionalización de los servicios y, por último, la utilización de la tecnología adecuada.

Es muy interesante ver que la idea de cómo estarán dichos valores en el futuro no está tan clara, y las respuestas pueden ser contradictorias. Sin embargo, cuando se pregunta cómo deberían estarlo, aparece una fuerte concepción de cuáles son los valores que aseguran lo que en salud se entiende por el *bien común*.

## 7. Cambios en el sistema de salud uruguayo

Por último, se preguntó los expertos: "Si pudieran cambiar algo en el sistema de salud, ¿qué cambiarían?".

En primer lugar, aparece claramente la necesidad de unificar el actual sistema fragmentado: un sistema de salud único con un seguro nacional de salud único. La unificación comenzaría a través de la coordinación de los subsectores hoy existentes.

Junto con la necesidad de establecer un seguro nacional de salud aparece la idea de cambiar la forma de financiamiento. A propósito, señala uno de los expertos: "Reorganizaría el sistema de financiamiento (el flujo de dinero del sistema de salud), que tienda hacia un seguro nacional de salud". Se propone el financiamiento a través del pago de una cuota que se corresponda con los ingresos de los usuarios.

A continuación aparecen necesidades de cambiar la eficacia y la eficiencia del sistema, dos factores actualmente en crisis. Además surgen planteos respecto a la racionalización de los recursos como requisito para mejorar la equidad en el sistema, así como también la necesidad de un marco regulatorio en el sector.

Otras necesidades mencionadas fueron la de modificar el énfasis curativo del sistema, eliminar la múltiple cobertura de los usuarios, el multiempleo de los recursos humanos y los costos adicionales de la cuota mutua. Asimismo, la descentralización de la gestión y el incremento de la solidaridad en el sistema de salud aparecen como posibles cambios.

En un segundo orden de sugerencias, los expertos señalaron la necesidad de racionalizar los recursos humanos de la salud: racionalizar la actuación del personal de la salud, cambiar la formación que reciben desde la universidad o los centros de estudio. Se mencionó también la exigencia de asegurar un nivel mínimo de atención de la salud y cumplirlo, establecer niveles de atención efectivos, fortalecer a su vez la prevención. En tercer lugar aparece la necesidad de actuar sobre el financiamiento del sistema y la revisión de sus costos.

Se señalaron también otros cambios: otorgarle más poder al ciudadano; regular la competencia; frenar la mercantilización de los servicios; cambiar el rol del MSP en la definición, supervisión y evaluación de las políticas; establecer un eje normativo; desestimular los seguros parciales; controlar la alta tecnología en la medida en que aumenta considerablemente los costos y la transferencia al sector privado.

En síntesis, una mayoría relativa de los expertos señala que la sociedad de clase media y sin desigualdades es una realidad deteriorada que peligrosamente podría convertirse en mito. Las respuestas nos ubican en la percep-

ción de una sociedad integrada y desintegrada, de ricos y de pobres, percepción que se traducirá más tarde en el sistema de salud, cuando se mencione la existencia de una salud para ricos y otra para pobres.

Asimismo se considera que hay escasa equidad en el sistema de salud, con puntuación peor para el sector privado y levemente mejor para las mutualistas que para los hospitales.

La vía más importante para revertir la falta de equidad en el sector salud sería la prevención. De tal modo, el sistema de salud trataría sanos y no enfermos como lo hace en la actualidad.

El *ser* y el *deber ser* de los valores sociales en el sistema de salud tienen diferencias. El primero releva tanto las características negativas como las positivas que se observan en la actualidad, mientras que el segundo pone el acento en primer término en la equidad, seguida por otros principios del sistema y la solidaridad. Es destacable la claridad del *deber ser* presente en los expertos, aspecto en el que se da la mayor homogeneidad.

El cambio debe venir de la mano de la constitución de un único sistema de salud, de un único seguro de salud nacional, de forma tal de cambiar el financiamiento del sistema y asegurar el pago de los usuarios en relación con el ingreso que perciben.

Cabe anotar que el procesamiento de la segunda vuelta de la consulta Delphi reafirmó las tendencias mencionadas en este capítulo.

## VI. Qué dicen los usuarios

En el estudio del mito y la realidad de la equidad en el sistema de salud, pareció importante, además de recabar la opinión de los expertos, obtener la de algunos usuarios. Éstos aportaron la visión inmediata de la salud, la de los problemas y el éxito del día a día de la salud en el Uruguay.

Es importante remarcar que se trata de la opinión de los usuarios de un servicio de primera necesidad, y que su percepción sobre el sistema puede coincidir o no con la realidad.

La técnica de grupos de discusión posibilitó un análisis más fino del mito y la realidad de la equidad a través del debate sobre los conceptos claves al respecto.

El espacio que se les brindó a los efectos de esta investigación suscitó un grado de participación importante. En los cuatro grupos se logró la dinámica prevista, que se mantuvo en promedio durante una hora y veinticinco minutos en cada instancia.

## 1. Mito o realidad sin desigualdades y de clase media

En primer término se preguntó: “¿La sociedad uruguaya es una sociedad de clase media, solidaria, equitativa? ¿Esto es un mito o una realidad?”.

Los usuarios estuvieron de acuerdo en señalar que esta característica se acerca más a un mito que a una realidad. Las razones fueron las siguientes: las crecientes desigualdades en la sociedad, el deterioro de la clase media uruguaya, la sociedad de consumo en la que vivimos, el deterioro de la educación pública y la política económica del sistema capitalista. No obstante, la comparación con otros países que pasan dificultades muy grandes surgió como un aspecto positivo.

En primer lugar, los participantes señalaron crecientes desigualdades sociales. Su reacción ante la pregunta se basó en la experiencia individual. Al respecto, algunos señalaron:

Se ve permanentemente en todos los ámbitos: lo que es la educación, lo que es la salud, con la vivienda...

Se observará a lo largo del análisis de los resultados cómo el deterioro de la clase media se señala como uno de los aspectos que más influyen en la desigualdad. Cuando se interrogó a los expertos, la hipótesis era que la clase media aparece fuertemente en el imaginario colectivo. Esta hipótesis parece confirmarse aquí, ya que está muy presente en el discurso de los usuarios. Al respecto afirma un participante:

Yo creo que la clase media está tendiendo a desaparecer, porque cada vez más... Recorrés barrios y ves la opulencia en un lado y después ves la falta de todo en otro... Y hay mucha desigualdad, se separa en dos clases ya. Ya no es como antes: tres clases.

Rolando Franco y Pedro Sáinz, en *La agenda social latinoamericana de 2000*, señalan la importancia de la construcción de sociedades más igualitarias a través de la integración de la población a la sociedad de consumo. En ese sentido afirman:

En América Latina, la mayoría de los hogares no logra ingresos suficientes para acceder a un nivel mínimo del consumo de masas. Ésta es una dimensión no sólo del bienestar material, sino de *status* y de integración, crecientemente valorada por la sociedad. (Franco y Sáinz, 2000: 7.)

Los autores señalan que en Uruguay alrededor de la mitad de la población tiene la capacidad para integrarse a la sociedad de consumo, lo que constituye una excepción en el panorama de América Latina, donde en general sólo dos o tres de cada diez hogares perciben el ingreso suficiente para integrarse a la sociedad de consumo.

El consumo y la sociedad de consumo en la que vivimos parecen ser también otra de las razones por las cuales se deteriora la igualdad en la sociedad uruguaya. En la visión de los participantes, produce el endeudamiento en las clases menos pudientes.

Otro de los factores muy presentes fue el deterioro de la educación pública, la cual aparece casi como la salvadora de la crisis social. En otras palabras, cuando la escuela pública funcionaba bien, el Uruguay era mejor.

Lo que pasa es que la escuela es un control, control social. El tema de que los gurises... Están ahí, es un tema de protección a los gurises que están en la calle. El tema es tenerlos controlados, están ahí.

Otra de las constantes en la construcción de sentido en el diálogo grupal fue el sistema capitalista y su política económica. El argumento surgió más allá del ámbito político-partidario, ya que en los grupos había gente de todos los partidos políticos. Parece haber sido una sincera reflexión sobre una forma de política económica muy mezclada con el sentimiento de abandono provocado por el retiro del Estado.

## 2. El acceso a la salud en el Uruguay

Una vez finalizado el tema social, preguntamos a los participantes sobre la salud: "Si pensarán en la salud uruguaya y en el sistema de salud uruguayo desde su perspectiva de usuarios directos (por haber sido atendidos en alguna ocasión) e indirectos (cuidando familiares y amigos), ¿cómo ven el acceso a la salud?; ¿es igual para todos?".

Los jóvenes coinciden en decir que en el Uruguay de 2001 no todos acceden a la salud. Las razones son varias y la forma de agrupación que parece más pertinente es la siguiente: aspectos que se refieren al sector público, aspectos que se refieren al sector privado, los que se refieren a los seguros parciales, a la falta de información y al gasto en salud.

En lo relativo al sector público, existe la idea de que hay una porción de la población del país que queda sin cobertura de salud, ciudadanos que quedan fuera del sistema por no tener recursos.

Por ejemplo, Salud Pública. Hay gente que no llega a atenderse a Salud Pública. Hay gente, marginados, por llamarlos de alguna forma, que no accede a los sistemas de salud.

Dentro del sector público el acceso se ve obstaculizado por las exigencias que se ponen para el "carné de pobre", como señalan los usuarios

Y... ha cambiado, porque yo toda mi vida me atendí en Salud Pública, era asmático y me atendían perfectamente. Pero tenés que ganar menos de no sé

cuantos salarios mínimos para darte el carné; si no, te lo dan con arancel, y con arancel te sale lo mismo que la mutualista. Tenés que pagar una tomografía, algo así, tenés que pagar 300 pesos. Para eso vas a una sociedad.

Otro de los aspectos que dificultan la atención según los participantes es la falta de recursos en dicho sector.

Hay centros de salud que se visualizan como mejores que otros. Si hiciéramos un *ranking* pondríamos en primer lugar al hospital Pereira Rossell, el Canzani —es decir, la parte de atención a la infancia—, el Clínicas, el Maciel y el resto de las entidades públicas.

Los usuarios mencionan los problemas de DISSE al dar cobertura de salud a trabajadores de bajos ingresos que luego no acceden a los servicios porque no pueden pagar los tickets y las órdenes de las mutualistas.

Yo trabajé en una fábrica de prendas de vestir. Todo el mundo sabe que la vestimenta paga el peor salario y cada vez está pagando salarios más bajos. Las chiquilinas decían que tienen sociedad porque tienen DISSE, pero las mismas chiquilinas te decían: “yo no puedo ir a pagar un ticket a la mutualista”, o irse a hacer los análisis, o cuando faltaban, que se les exigía un comprobante médico y no tenían para pagar la orden y traer el comprobante. “No tengo para pagarme los remedios”, decían.

En lo que refiere al sector privado, los usuarios señalaron algunos temas a tener en cuenta:

El primero es el que denominan “de un médico a otro”. Los usuarios señalaron la dificultad de tener consultas con demasiados médicos de distintas especialidades para llegar a la posible cura de la enfermedad.

Una vecina que fue por no sé qué, cuando quiso acordar ya había recorrido como ocho médicos que le mandaban análisis y un montón de cosas y cuando quiso acordar se gastó un fangote de plata en la sociedad, y para qué.

Otro aspecto se refiere a la visión que los usuarios tienen sobre el sector privado: un gran negocio. Dentro de él aparecen las mutualistas, inmersas en el fin de lucro a través del pago de tickets y órdenes y la multiplicidad de consultas necesarias para obtener un diagnóstico. Al respecto señalan dos usuarios:

En salud privada voy y me siento onda “sos un negocio para ellos, más que un paciente sos un cliente”, y si te tienen que mandar al especialista te mandan.

Inclusive ahora dentro de las mutualistas se da otra diferenciación más: tenés que pagar una sobrecuota un plus y tenés un servicio. Aumenta las diferencias entre las personas.

Los seguros parciales son considerados en forma positiva y negativa. Positivamente como opción frente a una cuota mutual inaccesible y a un sec-

tor público con muchas carencias, y negativamente por la diferencia que se produce entre quienes lo tienen y quienes no. Al respecto señala un usuario:

Yo voy a Salud Pública y me siento mal. Es lamentable, pero, aparte, lo que podés hacer es optar por un servicio de salud como el SUAT, que te atiende al instante, que te lleva a Salud Pública y tiene la obligación de no irse hasta que te atienden. Si vas solo a Salud Pública podés estar horas esperando. Si morís esperando...

Los participantes afirman que lo que sucede también con el sector público es que hay falta de información acerca de los servicios que brinda.

A mí, por ejemplo, me parece que en este país la gente no está bien informada de lo que es Salud Pública, de qué cosas tenés. Por ejemplo, en el Clínicas, si vos tenés el carné, te pueden hacer juntas disciplinarias. Eso en una sociedad tenés que pagar para que se junten cuatro médicos de distintas cosas para que te encuentren algo. Me parece que la gente no tiene mucho conocimiento de lo que pasa.

El gasto en salud es otro de los temas percibidos como fundamentales, ya que no se ve en cuestiones puntuales a las que ellos tienen acceso.

Yo me pregunto dónde está el gasto, porque vos ves que hay un enfermero solo para un piso a veces para dos pisos.

La diferencia entre Montevideo y el Interior es percibida como bastante notoria. Al respecto explican dos usuarios:

Hay una diferencia también entre la corona de lo que es Montevideo y la Costa de Oro y el resto del país. En el Interior viven mis abuelos, y mi abuela tiene Alzheimer hace seis años. Mi abuelo fue al hospital y le dieron una cama reclinable, una silla de ruedas en el hospital, y mi abuela tiene sociedad médica y en la sociedad médica no le dieron nada. Pasa que, como en el Interior la gente se preocupa más, no tiene tanta fuerza la sociedad médica, porque la usa la gente que tiene; el resto de la gente se atiende por Salud Pública entonces la Salud Pública está mucho mejor.

Las sociedades privadas en el Interior no son tan de vanguardia, no son tan excelentes como las de acá. No sé si es que los médicos están todos nucleados acá y como que les cuesta, no quieren ir a trabajar a Artigas.

Uno de los aspectos que aparece con mayor fuerza es de la pérdida de libertad por la dificultad de acceso a la historia clínica. Al respecto expresa un usuario:

Otro problema que tiene es el problema de la historia clínica. Si vos te seguís una enfermedad... Mi cuñada se seguía un problema cardíaco, le dio un ataque al corazón y la internaron en el hospital y ahí abrió una historia clínica.



Entonces ella no existía; su historia empezó en el momento del infarto, lo de atrás no se lo pasaron.

Los adultos concuerdan con los jóvenes en que el acceso a la salud se hace cada vez más difícil. Entre las razones están las vinculadas al sector público, a la política de DISSE, y las vinculadas al sector privado. Además se señalan factores vinculados al sistema de salud, a la duplicación de servicios, a la ausencia de un interlocutor, a la necesidad de una medicina preventiva y la polémica por el gasto en salud.

Acerca del sector público, los usuarios valoraron los avances. Al respecto comentaba un usuario:

Yo ahí quiero quebrar una lanza por los avances que ha tenido la Salud Pública. Eso no quiere decir que sea suficiente o que no sea perfectible. A mí me parece que Salud Pública ha avanzado en un sentido positivo.

La vocación de servicio es otro elemento valorado del sector público:

El esfuerzo es sobrehumano con las cosas que tienen.

Hay vocación de servicio a la comunidad.

No hay cama para atenderte, te atienden parado, pero me palparon, me hablaron, me revisaron se disculparon mil veces porque no tenían camilla.

La mala administración de los recursos es otro de los aspectos negativos que se mencionaron. En el punto que trata sobre DISSE los adultos coinciden con los jóvenes. DISSE es visualizado por los usuarios como una suerte de trampa, como un acceso a medias, ya que se pasa la primera puerta pero después es muy difícil avanzar debido a que no se pueden pagar los costos adicionales de las mutualistas: tickets y órdenes, medicamentos, etc.

Ni siquiera la gente que por el trabajo tiene acceso a las mutualistas... Por intermedio de DISSE podés elegir la mutualista que quieras, pero después no podés pagar ni las órdenes ni los tickets. Entonces, aunque tenga una buena mutualista, no accede por el otro tema.

Acerca del sector privado los usuarios anotan varios temas importantes. Las mutualistas pasaron a ser medicina privada con fines de lucro. Este sentimiento es la constante que logró sortear todas las diferencias, ya que apareció en los cuatro grupos en algún momento.

Antes era mutualismo ahora es salud privada.

Me parece que el mutualismo en el mejor sentido de la palabra dejó de existir; ahora deja de ser un servicio a la comunidad, ahora persigue fines de lucro.

La privada es la cuota, más los tickets, más los remedios.

Los usuarios coinciden en que el sistema es bueno y está bien pensado. Incluso cuando se compara con otras opciones de América Latina nuestro sistema es valorado; el problema según los usuarios son las personas que lo manejan. Asimismo, advierten que el problema es la pérdida de salario real y no la cuota mutual.

Yo personalmente creo que la salud es muy barata acá, lo que pasa es que la gente es pobre. No puede pagar 50 dólares para tener un lugar dónde tenés sanatorio, tenés todo tipo de atención, operaciones, médicos, etc. Es un regalo... Yo conozco gente que vive en el exterior y sigue pagando la sociedad de acá, y se han operado acá.

La duplicación de los servicios es otro de los aspectos que se visualizan. Al respecto afirma un usuario:

También hay gente que puede pagar la sociedad y va al Hospital de Clínicas.

La ausencia de interlocutor es uno de los problemas señalados. Los usuarios sienten que del otro lado no hay nadie. Al respecto hay algunas frases bien ilustrativas:

Lo peor es que acá no se corrige. Si tú hubieras tenido opción de denunciar ese hecho... ¿Ante quién lo vas a denunciar? Sí, ¿ante quien lo vas a denunciar?

De repente pasan cosas como la del plomo y todo el mundo se lava las manos. Pero todo el mundo se lava las manos, me contaba un médico, porque la única solución que hay a esto es seguir investigando.

La medicina preventiva es uno de los aspectos fundamentales para el acceso a la salud para la franja de la población que no puede pagar salud privada. Las policlínicas son vistas como el bastión de la prevención en la ciudad de Montevideo.

Yo quería comentar una de las cosas que veo importantes para la gente que no puede es la medicina preventiva.

Nuevamente, al igual que los jóvenes, los adultos señalan que el gasto en salud, 10% del PBI, no parece traducirse en impacto social.

El gasto que hace en salud el gobierno es importante. Tal vez lo que falta es, como en otros aspectos, una planificación adecuada.

El perfil de país desarrollado va a implicar más recursos porque es un tema de prolongar la vida.

## **5. Lo que más molesta y lo que menos molesta en la atención de la salud**

Preguntamos a los usuarios: “¿Qué es lo que más le molesta y qué es lo que menos le molesta cuando se va a atender a su centro de salud?”.

### ***Lo que más les molesta***

La espera es vista por los jóvenes como el factor más molesto a la hora de atenderse en su centro de salud.

Hasta no hace mucho tiempo había gente que iba de noche a hacer cola para sacar número.

El segundo factor es el precio de los medicamentos, muchas veces inaccesible para los usuarios.

Otro de los puntos que más molesta a los participantes es el trato del personal de la salud. En los grupos se contaron varias anécdotas al respecto. Las frases más elocuentes son las siguientes:

Tanto la salud pública y la privada te atiendan mal, porque vos estás pagando ya sea una o la otra, ellos están cobrando un sueldo por el trabajo. Y en la pública vos pagás con los impuestos y nadie te tiene por qué hablar mal.

A mí lo que me enoja en realidad es que tenés que exigirle poco más que se preocupen los médicos.

En el caso de los adultos, el aspecto que más les molesta es, al igual que a los jóvenes la espera, el tiempo que pasa entre el momento en que se solicita el número y el día en el que el médico atiende.

A diferencia de los jóvenes, el segundo factor es la falta de administración, la que repercute en su centro de salud y tiene consecuencias directas en la atención.

El tercer factor molesto es la relación médico-paciente. En ese sentido se considera muy negativamente la falta de perfil humano del personal médico.

Lo que a mí molesta, en mi experiencia personal... No tengo nada contra el mutualismo, la salud; en general no he tenido problemas. Hay una cosa que me molesta terriblemente es esa sensación que te dan los médicos cuando te vas a atender, de que son seres superiores. Así son los dueños del universo; no te hablan, no te dicen nada, no te comunican. Y si vos sos un tipo enfermo querés que te digan qué tenés. Están más allá del bien y del mal.

Los usuarios perciben la necesidad de un cambio en la atención de las mutualistas, un cambio para mejorar el servicio al cliente. Al respecto comenta un participante:

Es un tema que va también a la formación del personal. Lo que a mí me molesta más del uso que hago de la mutualista es que desde que uno entra, desde la parte administrativa hasta el cajero, cómo te atiende, me han quedado situaciones marcadas porque para mí los instantes de calidad son todos y siempre. Entonces, para empezar, es como que te están haciendo un favor. Tú vas por algo tan delicado como que no te sentís bien, entonces, caramba, imagínate que cuando vas a algún lado con toda la alegría exigís que te vendan y que te muestren, ¡cuánto más cuando te duele algo! Por favor, alfombra roja. El personal administrativo antes de llegar al consultorio del doctor, que es otro tema, es pésimo y merece una formación profunda. Fijarse lo que están haciendo y quiénes son sus usuarios y sus clientes.

La prevención es uno de los aspectos más rescatados por los usuarios como positivos en la salud. Nada de lo preventivo en la atención de la salud molesta; al contrario, es bienvenido.

Algunos usuarios rescataron que otro de los aspectos favorecedores es la cordial relación que se produce con el médico: “A veces eso salva la penosa situación de ser examinado”. Nuevamente surge aquí la visión dual que los usuarios tienen de la relación médico-paciente y del propio médico, el cual parece ser un tipo de persona en el sector privado y otro en el sector público.

## **8. La conformidad con la atención en la salud**

En el siguiente punto se preguntó a los usuarios: “¿Están conformes con la atención de salud que reciben?”.

Los usuarios respondieron con miles de anécdotas, entre las cuales había experiencias satisfactorias e insatisfactorias con el sector privado y con el sector público. La dualidad de las experiencias hace muy difícil precisar con qué sector de la salud se encuentran más disconformes, pero es posible señalar algunos aspectos.

La disconformidad con el sector público viene de la mano de las carencias —carencias físicas, no de voluntad del personal en general—, que hacen al usuario no reciba la atención esperada.

Lo que más me molesta es en las condiciones en que está la Salud Pública, vos te quebrás una pierna y vas y no tienen ni siquiera las herramientas para atenderte. Te atienden como pueden, hacen un sacrificio bárbaro.

En esos casos tenés que estar del otro lado capaz que los médicos en esos casos están sin herramientas, sin cosas, sin medicamentos...

Los adultos están disconformes con ambos subsectores. La siguiente cita ilustra muy bien el sentimiento al respecto:

Yo no estoy conforme para nada con el servicio que recibo; creo que son perfectibles. La relación médico-paciente... Claro, porque nosotros no sólo apor-

tamos al mutualismo, también pagamos la salud pública, entonces no estoy conforme que la salud pública esté en el estado en que está.

Un punto de disconformidad es la falta de contacto físico en la relación médico-paciente. La administración de los recursos es otro punto criticado.

Los diez minutos de atención no parecen conformar a los usuarios. Éste es un elemento propio del sector privado, no del público.

No estoy conforme con el tiempo que dedican en la atención en la salud privada.

El médico está obligado a ser un recetador y no un diagnosticador.

## 9. Propuestas de mejora para un mejor acceso a la salud

Se preguntó a los usuarios: “¿Cómo les parece se podría mejorar la salud en vista de todas las crisis que hemos sufrido, de modo de que fomente la equidad? ¿Qué cambiarían del sistema de salud?”.

La primera de las propuestas de mejora se refiere a liberar el tope del carné de asistencia, que se hace muchas veces inalcanzable.

Lo que pasa que entre otras cosas tendría el gobierno que subir los topes, para acceder al carné de pobre o carné de asistencia. Los topes son muy bajos y de repente hay personas que ganan poco pero que no entran en asistencia. Podría ser la forma de enganchar que la gente entre en alguno de los sistemas.

Nuevamente aparece la denominación *carné de pobre* que se le da al carné de asistencia; es un fenómeno que muchas veces se da en las políticas focalizadas y que segrega más a los individuos al estigmatizarlos como pobres.

Con una mayor presencia del Estado y con una política clara de salud se podría mejorar mucho en el sistema:

Es un tema de política de Estado; pasa por la formación de políticas sociales.

No ha habido una política clara... Hay una política de cada vez mayor desentendimiento. Por eso digo que la salud es privada, y si van a ser empresas, que asuman ese rol, pero no está definido.

Bajar el monto de la cuota mutual es otra de las propuestas de los jóvenes. Reflexionó un usuario:

El que paga un alquiler ya no puede pagar mutualista, y de repente ganás 10 y no lo podés pagar... Supuestamente, si trabajás y está todo bien, tenés DISSE... Sí, supuestamente, pero ¿cuánta gente está afuera del sistema?

Los adultos como primera propuesta de mejora señalan la necesidad de la humanización del sistema de salud, que pasa por la equidad en los sueldos

del personal, por la humanización del personal. La búsqueda de la vocación en la atención de la salud parece asegurar, según los participantes, el factor humano.

Primero que nada humanizarla, que sean equitativos los sueldos, porque viste que los médicos tienen una gran diferencia de sueldo con respecto al resto del personal de la salud. Los médicos ganan muy bien, los cirujanos ganan bien... Tampoco es humano ese sistema que la gente ande rodando en 36 mutualistas para ganar un sueldo sin quedarse en un lugar y conocer más a la gente.

La segunda propuesta que señalan los adultos es la mejor administración de los recursos en todo el sistema de salud.

Las deudas de la medicina deben saldarse con la mejora del sistema. La atención de las enfermedades psiquiátricas se ve como fundamental en un país donde la tasa de suicidios es uno de las más altas de América Latina.

¿Cómo es posible que se deje de lado la atención psiquiátrica? Esa área no se podría dejar de lado. En esta sociedad tan presionada laboralmente y económicamente, donde se trabaja tantas horas, con tan poca dedicación a la familia... Ese problema es la parte humana del sistema.

La propuesta de mejorar la solidaridad abarca y va mucho más allá del sistema de salud. En la construcción de sentido realizada en los grupos se planteó como muy importante revisar la solidaridad intergeneracional.

Yo que viví en Suiza y los viejitos te decían todo el tiempo: "No, m'hijo, no trate de llegar a esta edad, es horrible". Cuanto más una sociedad se deshumaniza, más una sociedad tira a los viejos en casas espectaculares, que nadie los va a ver.

Acá también está pasando, y está pasando en la salud porque la gente que trabaja en la salud no va con un concepto humano a trabajar.

Al mutualismo lo deshumanizaron; entonces empezó a ser controlados por técnicos, que son los administradores, que dan muy bien los números pero que se olvidan que están trabajando con seres humanos.

Otra de las propuestas es hacer hincapié en la prevención como solución para la salud en nuestro país. Al respecto señala un usuario:

Cambiar los hábitos, los vicios a través de políticas de prevención de gobierno.

Los usuarios se sienten desprotegidos ante la institución y entienden que deberían tener derechos adquiridos por la constancia en el pago de la cuota o del aporte.

La prevención te sale mínimo mil pesos, independiente de la cuota mutual; entonces una vez al año el usuario tendría que tener el derecho de tener un chequeo general gratis.

La síntesis presentada a continuación hace a los aspectos en los que jóvenes y adultos coinciden en relación con la sociedad y la salud.

En lo que refiere al conjunto de preguntas vinculadas a la sociedad uruguaya, los usuarios coinciden en que la realidad de clase media y sin desigualdad de la sociedad uruguaya está deteriorada. Observan una declinación en las características de clase media y un incremento de las desigualdades sociales.

La visión del futuro no es positiva ni en la opinión de los adultos ni en la de los jóvenes, si bien los adultos tienen un matiz de esperanza que surge de la creencia en el ser humano. Lo negativo está relacionado con la falta de trabajo y la consecuente posibilidad de emigrar.

En cuanto a las preguntas sobre la salud, adultos y jóvenes coinciden en que no toda la población uruguaya accede a la atención. Los problemas se visualizan en la política de DISSE, la cual, si bien otorga cobertura a los trabajadores, no garantiza la atención debido a los plus que se deben abonar en las mutualistas.

Asimismo, tanto jóvenes como adultos visualizan a las mutualistas como un negocio, como entidades que persiguen un fin de lucro y han perdido sus objetivos originales. El bajo impacto del gasto en la salud es otro de los factores negativos percibidos por el conjunto de los participantes.

En el ejercicio propuesto de identificar con un animal al sector privado y al público se produjo el mayor acuerdo entre los jóvenes y adultos. El sector público tiene buenas intenciones, si bien es una maquinaria de movimientos lentos, mientras que la salud privada es, según los usuarios, despiadada.

Los participantes coincidieron en señalar la espera como el primer factor de molestia. El segundo aspecto común es la relación médico-paciente que tanto jóvenes como adultos consideran que puede mejorar.

Una cita que resume muchas de las experiencias duales de los usuarios:

La salud es cuestión de suerte... Suerte de que te traten bien, suerte de que caigas en un buen lugar.

A todos los participantes les gustaría en un futuro estar en el subsector privado de la salud. Mientras que los jóvenes ven esa posibilidad más viable a través de DISSE, los adultos lo ven más viable mediante la jubilación.

## II. Conclusiones

La pregunta que dio lugar a esta investigación fue: ¿está el principio de equidad en crisis en el sistema de salud, según la percepción de los uruguayos? Se buscó responderla a través de la percepción de expertos y usuarios con un marco estadístico de análisis de los datos estructurales obtenidos de fuentes secundarias.

Se pretendió indagar en el mito de sociedad igualitaria que existe en el Uruguay, con la idea de que conocer la realidad y discutir el mito ayuda a la resolución del problema a través de un diagnóstico adecuado. Para contestar dicha pregunta resulta fundamental introducir la definición de mito.

Un mito es una serie de datos narrativos organizados, tales como creencias acerca de poderes trascendentales, de los orígenes del universo y de las instituciones sociales, o acerca de la historia del pueblo.

Su función consiste en proponer a los miembros de una sociedad una determinada meditación sobre el sistema moral y los rasgos relacionales en él presentes. Los estudiosos del siglo XIX se interesaron por los orígenes de los mitos. Este enfoque ha sido evitado por los antropólogos sociales, puesto que consideran los mitos como partes de un sistema social específico de elementos contemporáneos. Los mitos no pueden aislarse porque son “manifestaciones” de la realidad, productos de una fe viva que conectan íntimamente palabras y hechos.<sup>3</sup>

Mito (del griego *mythos*) es una narración recibida por tradición que versa generalmente sobre unas fuerzas primitivas de las cuales uno cree depender; muchas veces se trata también, sobre todo entre los pueblos primitivos, de la narración sobre el origen del mundo. El mito juega un gran papel en todas las culturas. Las ideas míticas se introducen en la religión, y algunos de sus elementos pueden subsistir incluso en las religiones de las grandes culturas. En un sentido más estricto, en sociología política mito significa (según G. Sorel) el complejo de ideas, la ideología, que de una forma casi siempre irracional y gracias a su ambigüedad solidariza y estimula a los movimientos sociales y a los grupos revolucionarios. (Schoeck, 1977: 467.)

Las dos definiciones presentadas tienen elementos muy interesantes. Ambas sostienen que mito significa un conjunto de narraciones recibidas por tradición. La idea contenida en la primera definición de que los mitos “son ‘manifestaciones’ de la realidad, productos de una fe viva que conectan íntimamente palabras y hechos” nos acerca al concepto de mito que se maneja en esta memoria.

---

<sup>3</sup> “C. Lévi-Strauss (véase ‘El estudio estructural del mito’ en su *Antropología cultural*, Buenos Aires, 1963) orienta su interés a discernir las estructuras lógicas que ordenan el carácter efímero de la narración mítica, así como el lingüista descubre la gramática y la sintaxis”. Duncan Mitchell, 1986: 151.



La noción de una sociedad igualitaria, de clase media, que existe en Uruguay desde hace mucho tiempo, está convirtiéndose peligrosamente en un mito, según los técnicos y los usuarios consultados. En otras palabras: todo ese cúmulo de condiciones notables de la sociedad uruguaya que existían en el 50, hoy se están convirtiendo en una realidad deteriorada. El fundamento del mito se aleja cada vez más de la realidad.

Al igual que el fútbol uruguayo ya no es más el Maracaná del 50, la sociedad uruguaya ya no es más la sociedad igualitaria del 50, según los expertos y los usuarios de los servicios de salud consultados. Los procesos de segmentación se agudizan y unos y otros prevén que el 2010 va a ser aún peor. En la percepción de usuarios y expertos, la salud como subsistema del sistema social no escapa a esta realidad nacional y, por lo tanto, sufre un deterioro de sus principios fundamentales.

A la pregunta planteada en este trabajo se da respuesta a través de la triangulación de las técnicas. Es decir a través de la puesta en común del Delphi realizado a expertos, los grupos de discusión con los usuarios y el relevamiento de datos secundarios. Las conclusiones de la matriz que se presenta en la página siguiente fueron elaboradas sobre el común denominador de las tres técnicas, tomando en cuenta aquellos puntos para los cuales existía información en las tres instancias.

Como se puede observar en la matriz precedente, tanto los datos como los expertos y los usuarios señalan problemas con la equidad en la salud. Parece pertinente decir que quienes no tienen cobertura de salud y quienes sí la tienen pero no pueden atenderse por los costos adicionales están en situación de inequidad frente a aquellos que sí tienen cobertura y sí pueden pagar los costos adicionales.

En un ejercicio más sistemático analizamos las respuestas comunes de las fuentes consultadas. Los datos señalan que el 12% de la población no accede a la cobertura total de salud, y de ese 12% el 70% tampoco tiene cobertura parcial, es decir, no tiene ninguna cobertura. Los datos secundarios indican que a mejor nivel de ingreso la cobertura de salud es más completa, exceptuando a los beneficiarios de DISSE.

Los usuarios señalan que el no acceso a la salud se da en aquellas personas que no tienen suficientes ingresos para pagar una cuota mutual, pero que al mismo tiempo tienen demasiados para acceder al carné de asistencia en el MSP.

Desde el punto de vista de los expertos, la medida con que contamos es la clasificación de la equidad del sistema, en una escala que va desde el 1 (ausencia de equidad) al 10 (equidad absoluta). Como se ha señalado, la valoración que los expertos hacen de la equidad es negativa, dado que en ningún momento pasa a los valores positivos de la escala de medición pro-

## Matriz de triangulación de los resultados obtenidos mediante las distintas técnicas

Qué dicen los datos	Qué dicen los usuarios	Qué dicen los expertos
El 12% de la población no accede a cobertura total de salud.	Hay gente que no llega a atenderse a Salud Pública.	4,5 es el promedio de equidad asignado al sistema.*
De ese 12% el 70% no tiene cobertura parcial alguna.	Hay gente, marginados, por llamarlos de alguna forma, que no accede a los sistemas de salud.	5,4 es el promedio de equidad asignado al subsector de salud pública.*
Cuanto más ingresos, más completa es la cobertura de salud.	Y... ha cambiado, porque yo toda mi vida me atendí en Salud Pública, era asmático y me atendían perfectamente. Pero tenés que ganar menos de no sé cuantos salarios mínimos para darte el carné; si no, te lo dan con arancel, y con arancel te sale lo mismo que la mutualista.	4,02 es el promedio de equidad asignado al subsector de salud privada.*  4,72 es el promedio de equidad asignado a los hospitales.*
	Antes era mutualismo ahora es salud privada.	4,92 es el promedio de equidad asignado a las mutualistas.*  La venta de tickets y órdenes es la principal causa de inequidad en las mutualistas.
	Me parece que el mutualismo en el mejor sentido de la palabra dejó de existir; ahora deja de ser un servicio a la comunidad, ahora persigue fines de lucro.	
	Yo trabajé en una fábrica de prendas de vestir. [...] Las chiquilinas decían que tienen sociedad porque tienen DISSE, pero las mismas chiquilinas te decían: "yo no puedo ir a pagar un ticket a la mutualista".	

\* Escala del 1 (ausencia de equidad) al 10 (equidad absoluta).

puesta. Los expertos visualizan la salud pública como más equitativa que la salud privada.

Los expertos evalúan a las mutualistas como levemente más equitativas que los hospitales, si bien siguen con valores muy bajos en la escala. Los usuarios en su discurso señalaron la idea de que las mutualistas han perdido sus fines solidarios y se han ido convirtiendo en entidades con fines de lucro, transformándose en un negocio.

La respuesta a la pregunta sobre *si el principio de equidad se encuentra en crisis en el sistema de salud uruguayo* fue la siguiente. Por una parte, los datos informan que, a medida que aumenta el ingreso, se accede más a la cobertura mutual. La respuesta de los usuarios es también afirmativa: para ellos la equidad es más un mito que una realidad, y señalan la inequidad en la práctica de las mutualistas. La respuesta de los expertos es que la crisis de la equidad abarca a todo el sistema de salud, y valoran más la equidad en el sistema mutual.

Tal vez esta diferencia de valoración de las mutualistas según los distintos actores, se deba al subsector en que se ubica. Claramente los usuarios las consideran en el sector privado de la salud, mientras que los expertos las sitúan probablemente en una concepción mixta del sistema.

La falta de acceso *en teoría* (ya que en la práctica todos tienen derecho a ser atendidos en Salud Pública) de sectores de la población a la atención de salud genera inequidades en el sistema y vulnerabilidad causada por dicha desigualdad de oportunidades. Ese 12% que declara no tener cobertura total de la salud —es decir, no tener carné de asistencia— está en situación de vulnerabilidad con respecto al resto de la población que sí tiene el carné o goza de otros beneficios.

Se podría señalar al respecto que el hecho que un usuario no tenga cobertura no significa que esté en situación de riesgo. No obstante, en un país como Uruguay, donde el sistema es curativo, no tener cobertura de salud es un problema. Ese sistema curativo genera una estratificación en la sociedad, al igual que lo hace el ingreso percibido o el nivel socioeconómico. Es decir, se puede clasificar a los individuos según la cobertura de salud que tienen y ello correlaciona directamente con el nivel de ingreso del hogar.

También se puede señalar que DISSE o Asignaciones Familiares son tipos de cobertura que atraviesan todos los deciles de ingreso. Esto también es cierto, pero el mercado y la estructura de oportunidades no permiten a esas personas acceder a dichas coberturas, ya sea por el costo de tickets, órdenes y medicamentos, ya sea por el costo del boleto para trasladarse al centro de atención.

Los niños son una población de por sí vulnerable, ya que no generan activos propios sino que los reciben de la familia, en caso de que ésta tenga

capacidad de transmisión de dicho portafolio. Del 20% de los hogares más pobres, el 70% se atiende en Salud Pública. Asimismo, es en ese quintil de ingresos donde se concentra la mayor cantidad de niños por hogar. Las carencias de la Salud Pública afectan la calidad de la atención y ponen a esos niños en situación de vulnerabilidad.

La transformación hacia un sistema preventivo (lo han mencionado expertos y usuarios al hablar de experiencias de prevención puntuales, como las policlínicas) aparece como una de las claves para lograr mayor equidad en el sistema. Es decir, cambiar la estructura de oportunidades que conforman Estado, mercado y comunidad para que la atención en la salud sea cada vez más equitativa y no siga generando desigualdad de oportunidades.

En síntesis, se puede afirmar:

- a. La percepción de la sociedad crecientemente desigualitaria se refleja en la evaluación del sistema de salud. Los usuarios y los expertos perciben que el mito de clase media y sin desigualdades de la sociedad uruguaya se aleja cada vez más de la realidad.
- b. El sistema de salud, en la teoría de cómo debe funcionar, es valorado. El sistema no es considerado “culpable” sino que se percibe que es la sociedad la que da sentido a sus instituciones.
- c. La salud hoy en día, en particular las mutualistas, se ha convertido en un activo selectivo: no todos acceden, y acceden menos de los que accedían hace algunos años —si bien en DISSE se han incorporado otros sectores de trabajadores y sectores de pasivos a través de financiación de los activos.
- d. Expertos y usuarios clasifican a las mutualistas de forma diferente: los primeros las consideran como una modalidad mixta —entre lo público y lo privado— mientras que los usuarios las han posicionado en el sector privado de la salud.
- e. El problema del no acceso que tiene el sistema está relacionado con la estructura de oportunidades que existe hoy en día para cada uruguayo.
- f. Dicha brecha entre quienes tienen y quienes no tienen acceso produce inequidad en la población uruguaya. En el proceso de exclusión que vemos producirse en el Uruguay, la salud es otro de los sectores que están agudizando esta situación.

Como reflexión final, se puede decir:

- a. El hecho de que tanto expertos como usuarios tengan una fuerte conciencia de las brechas entre uruguayos en el acceso a servicios de salud adecuados hace que se pueda discutir el mito y, por lo tanto, partir de un diagnóstico más acertado para pensar soluciones en conjunto.

- b. Como señalaron los expertos, parece importante consolidar la transformación de un sistema de salud curativo en uno preventivo a través del cual se logre mejorar los niveles de equidad.
- c. La política de salud y en particular las mutualistas se encuentran hoy en la agenda de los medios de comunicación. Cabe preguntarse en qué medida, en un sistema que está atravesando un momento muy difícil, se puede paliar esta situación y tratar de hacer más efectiva la política combinando elementos de la oferta y la demanda de servicios, proporcionando a los usuarios un papel más activo, desde una lógica de consumidor de servicio.

Como balance de los aportes de esta investigación, puede señalarse:

- a. La existencia de inequidades en la salud de los uruguayos no es una novedad de este trabajo. Éste aporta la visión de los expertos sobre la evolución pasada y futura de tal principio y muestra la manera en que los usuarios viven la inequidad en salud. En este sentido, en la medida en que hay muy poca acumulación sobre el tema, la tesis contribuye a avanzar en el conocimiento de la compleja realidad del sistema de salud uruguayo.
- b. La investigación pretende ser un aporte desde las ciencias sociales al análisis de la política de salud, y deja varios focos de profundización interesantes: qué nos dicen otros actores involucrados en la política; una discusión más teórica sobre demandas y necesidades, usuarios o beneficiarios; y la comparación con la política de salud de otros países que hayan logrado mantener niveles altos de equidad en su sistema de salud con el fin de rescatar aspectos positivos de dicha experiencia.
- c. La triangulación de técnicas constituyó uno de los esfuerzos metodológicos más importantes y probó su fertilidad para el análisis de procesos complejos y multicausales frecuentes en nuestras sociedades contemporáneas.

## Bibliografía

- Acta de acuerdo multisectorial* (2001), <www.smu.org.uy>.
- ACHUGAR, Hugo, y Gerardo CAETANO (comps.) (1993). *Identidad uruguaya: ¿Mito, crisis o afirmación?*, Trilce, Montevideo.
- BARR, Nicholas (1998). *The Economics of the Welfare State*, 3ª ed., Stanford University Press.
- BARRÁN, José Pedro (1993). *Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos*, vol. 1, "El poder de curar", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

- BARRÁN, José Pedro (1993). *Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos*, vol. 2, "La ortopedia de los pobres", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- BARRÁN, José Pedro (1999). *Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos*, vol. 3, "La invención del cuerpo". Ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- CEPAL (1994). *Salud, equidad y transformaciones productivas en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CROZIER, Michel (1989). *Estado moderno, estado modesto. Estrategia para el cambio*, Ediciones Fondo de Cultura Económico, México.
- Cuadernos Médico-Sociales* (1997), vol. XXXVIII, nº 1/97, "Focalizando la equidad", Colegio Médico de Chile Santiago de Chile.
- DIVISION OF HEALTH AND HUMAN DEVELOPMENT (1999). *Principles and basic concepts of equity and health*.
- DUNCAN MITCHELL, G. (ed.) (1986). Grijalbo, Barcelona.
- FACULTAD DE MEDICINA, DEPARTAMENTO DE MEDICINA PREVENTIVA Y SOCIAL (2001) *Seminario de Salud Pública "Evaluación de tecnologías médicas"*, Universidad de la República, Montevideo.
- FOSTER, Jill (1999). "Focalización de políticas en el área de la salud", trabajo para la Maestría en Políticas Públicas, CLAEH, Montevideo.
- FRANCO, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- FRANCO, Rolando, y Pedro SÁINZ (2000). *La agenda social latinoamericana de 2000*, CEPAL, Santiago de Chile.
- FUISA LIMA, José, y Alejandro GHERARDI (2001). Exposición en el seminario "Desafíos contemporáneos de la Medicina Social: políticas públicas, inequidad, género y trabajo", ALAMES, Montevideo, junio.
- GÓMEZ, L., M. RABANAQUE Y C. AIBAR (2001). "Diseño de programas de salud", en PIÉDROLA GIL, *Medicina preventiva y salud pública*, cap. 87, Masson, Barcelona.
- INE-UNICEF (1999). *Infancia, adolescencia y mujer: trabajo, economía, demografía, educación, trabajo adolescente, hogares, salud*, Montevideo.
- KAZTMAN, Ruben (1999). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*, PNUD-CEPAL, Montevideo.
- KAZTMAN, Ruben, y Fernando FILGUEIRA (1999). *Desarrollo humano en el Uruguay*, PNUD, Montevideo.
- LABADIE, Gastón (s.f.) *Cooperativas de salud en el Uruguay. Reglamentación y rendimiento en las cooperativas de salud del Uruguay*, Montevideo.
- Medición de resultados de la reforma del sector salud en el desempeño del sistema: guía de indicadores*, Partnerships For Health Reform, «[www.phrproject.com](http://www.phrproject.com)».
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, COSTA RICA (1995). *¿Por qué cambiar el sistema de asignación de recursos?*, «[www.netsalud.sa.cr/ms](http://www.netsalud.sa.cr/ms)».
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, URUGUAY (1998). *Situación de la salud en Uruguay*, MSP, Montevideo.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, URUGUAY (1999). *Informe Delphi 2000. El sistema de salud en el Uruguay. Tendencias y perspectivas*, MSP, Montevideo.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, URUGUAY (2000). *Documento de políticas sobre el mutualismo*, MSP, Montevideo.

- MINISTERIO DE SALUD, PERÚ (1995-2000), *Un sistema de salud con equidad, eficiencia, calidad*, <www.minsa.gob.pe>.
- MONTEIRO Lucía (2000) "Trabajo final de Políticas Sociales", Licenciatura en Ciencias Sociales Aplicadas, Universidad Católica del Uruguay.
- MOREIRA, Constanza (1999). *Alternativas de reforma del sistema de salud en el Uruguay*.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1990). *Los sistemas locales de Salud*, OPS, Washington.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1999). *Disparidades en salud en América Latina y el Caribe. El rol de los factores determinantes sociales y económicos*, OMS, Washington.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1999). *Principios y conceptos básicos de equidad en salud*, OMS, Washington.
- PAREJA, Carlos (1994). "La matriz moral y cívica de las políticas sociales", en *Prisma* n° 3, Universidad Católica del Uruguay.
- PIOTTI, Diosma (1999). "La reforma del Estado y el sistema de salud uruguayo".
- REAL DE AZÚA, Carlos (1984). *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?* Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- RODRÍGUEZ, Marisol (2001). *Equidad en los servicios de salud*, Universidad de Barcelona, Departamento de Política Económica, Biblioteca Médica Digital, Sector Salud, Economía y Gestión de Servicios Sanitarios.
- SCHOECK Helmut (1977). *Diccionario de sociología*, Heder, Barcelona.
- TOBAR, Federico, Graciela VENTURA, Leticia MONTIEL, Rodrigo FALBO (s/f). *El gasto en salud en Argentina y su método de cálculo*, Instituto Universitario Isalud, Programa de Investigación Aplicada, Buenos Aires.
- VERONELLI, Juan, Aron NOWINSKI, Álvaro HARETCHE, Benito ROITMAN (1994). *La salud de los uruguayos*, OPS, Nordan-Comunidad, Montevideo.
- WAGSTAFF, Adam, Pierella PACI y Eddy VAN DOORSLAER (1991) "On the measurement of inequalities in health", *Soc Sci. Med.* vol. 33, n° 5, pp. 545-557.
- WAJNER, Raquel, Olga PORTAS, Martín RUIZ (2001). *CASMU*, trabajo monográfico final Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- WHITEHEAD, Margaret (1991). *Los conceptos y principios de la equidad en la salud*, Reprints n° 9, OMS, Washington.

---

## Resumen

El artículo está centrado en la brecha que parece abrirse hoy entre unos uruguayos y otros en torno a la atención de la salud, y busca dar respuesta a la pregunta: *¿Está el principio de equidad pasando por un momento de crisis en el sistema de salud, según la percepción de los uruguayos?* Los resultados presentados surgen de la triangulación de tres técnicas utilizadas: el análisis de datos estadísticos, la consulta a expertos a través de un estudio Delphi y grupos de discusión con usuarios. Se pretende de este modo aportar a una visión desde las ciencias sociales sobre el tema de la equidad en la salud.

**Palabras clave:** sistema de salud, Uruguay, justicia social, actores sociales.

## Abstract

The article is centered in the gap which seems to be opening today among Uruguayans regarding the health issue, and seeks to provide a rejoinder to the question: *Is the equity principle going through a time of crisis in the health system, according to the Uruguayans' perception?* The results presented arise from the triangulation of three techniques that were used: analysis of statistical data, a consult to experts through a Delphi, and user's discussion groups. Thus, we intend to contribute a vision from the social sciences on the topic of equity in health.

**Key words:** health system, Uruguay, social justice, social actors.

---



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.

# Reforma de la seguridad social: desembarco, conquista y retirada de un actor no reformista\*

*por Diego Hernández*

El estudio trata de la reforma de la seguridad social en el Uruguay, concebida como un proceso que comienza con la reasunción democrática y finaliza con el fracaso de la iniciativa plebiscitaria contra las administradoras privadas de fondos previsionales. El hito temporal más significativo lo constituye la aprobación en 1995 de una reforma estructural de nuestro sistema pensional.

El análisis se centra en el tratamiento de una coalición de veto formada por sindicatos, partidos de izquierda y el movimiento de jubilados y pensionistas. En particular intenta discernir cuál fue la lógica vital de este último, verdadero protagonista de esta coalición y a la vez autor de imperativos de medidas de política pública (por ejemplo, el plebiscito popular en 1989 para indexar el valor de las jubilaciones) y bloqueos de proyectos de reformas estructurales entre 1991 y 1994.

El argumento central es que la trayectoria del movimiento admite una periodización que resulta relevante para entender la reforma exitosa que constituyó la ley 16.713 de setiembre de 1995. Esta periodización reconoce tres etapas fundamentales: la conformación de una lógica inédita de representación sectorial, seguida de un lapso de alta eficacia y éxito político y, finalmente, uno de declive.

Para entender estas etapas, necesariamente habrá que prestar atención a la evolución de la política social propiamente dicha. Así, se adopta la visión

**El autor.** Máster en Ciencia Política por la Universidad de Carolina del Norte. Licenciado en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Docente universitario. Consultor de ANEP.

---

\* Síntesis de la memoria de grado del autor, presentada en la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay.

que promueve a las políticas sociales como generadoras de política, esto es, que más allá de ser influidas por las acciones políticas de los grupos y actores de su entorno de interés, también serán decisivas en la configuración de aquellos.

Partiendo entonces del factor político como variable diferencial del proceso de reforma en Uruguay, a las visiones que explican la reforma de la seguridad social como producto del éxito de una coalición reformista entre los dos partidos tradicionales se pretende integrar el estudio del apogeo y declive del componente principal de una coalición no reformista o de veto.

El artículo comienza, a fin de contextualizar la problemática, con la presentación del llamado *paradigma emergente de políticas públicas* y una breve caracterización. Posteriormente se conceptualizan los intentos de reducción del Estado de Bienestar en tanto proyectos políticos y se revisan algunas propuestas teóricas al respecto. Inmediatamente el artículo aborda el tema de la seguridad social en Uruguay y específicamente la periodización antes reseñada. A modo de síntesis, se aportan dos cuadros con las dimensiones analíticas y el estado de situación de cada uno de ellos. Finalmente, en el epílogo, se marcan algunas inquietudes surgidas a partir de la investigación.

## 1. El nuevo paradigma de políticas sociales

En las últimas décadas los Estados de Bienestar nacidos bajo el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones han sido blanco de fuertes críticas provenientes de varios sectores. La irracionalidad administrativa, un universalismo ineficiente y su alto costo de administración son algunos de los objetos de crítica (CEPAL, 1995).

A ellos Filgueira y Filgueira (1997b) suman una serie de factores estructurales como la apertura de la economía y el aumento insostenible de los gastos en algunos sectores —la seguridad social y la salud (por envejecimiento de la población y ampliación de la cobertura) y la educación (por la universalización progresiva de los niveles básicos y medios). Mediados por la presión de organismos internacionales de crédito, todos estos elementos coadyuvaron a la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo basado en tres criterios generales: prudencia macroeconómica, apertura exterior y liberalización doméstica (Luna, 2000).<sup>1</sup>

La región debió encarar entonces una estrategia de ajustes estructurales, acción que encierra los siguientes objetivos: uno de tipo financiero, que

---

<sup>1</sup> Este modelo de desarrollo coincide en líneas generales con los postulados del Consenso de Washington, impulsado por los organismos multilaterales de crédito para América Latina.

es el de proveer de recursos a aquellos países que presentan agudos problemas de endeudamiento externo y de balanza de pagos; uno de ajuste macroeconómico, que persigue recuperar el equilibrio externo en el corto plazo a través del control de la demanda agregada (políticas de reducción de gasto); y un objetivo de ajuste microeconómico, el cual apunta a mejorar la eficiencia económica a través de medidas sobre la oferta (políticas de reasignación del gasto) que procuran fomentar el crecimiento mediante la explotación de las ventajas comparativas y un uso más eficaz del capital y de los demás factores de producción. Esto es lo que conduce a medidas como devaluaciones, liberalización comercial, eliminación de subsidios estatales, privatización de empresas públicas, eliminación del control de precios, etc. (Mosley y Tøye, 1991, citado en Luna, 2000).

En este contexto de crisis surge un nuevo paradigma de políticas sociales, que recoge los lineamientos mencionados y hace pensar para América Latina en un modelo de Estado de Bienestar residual-liberal (Esping Andersen, 1990; Titmuss, 1974)

En el cuadro 1 se detallan las orientaciones del modelo anterior o tradicional y del emergente para una serie de dimensiones concernientes a la configuración, el diseño y la implementación de políticas públicas. De acuerdo con los programas de reforma vigentes en el continente, podría afirmarse que el segundo de los paradigmas va progresivamente dejando de ser *emergente* para convertirse en *dominante*.

Pensando específicamente en la seguridad social, un buen ejemplo de aplicación del nuevo paradigma lo constituyen las recomendaciones del Banco Mundial (BM) en la materia. Éste plantea un modelo con tres pilares:

- El primero tiene como objetivos el seguro y la redistribución, es obligatorio, se basa en un régimen de reparto, lo financia el Estado a través de rentas generales y garantiza una pensión mínima, sea esta por vejez con aportes realizados o puramente asistencial.
- Los propósitos del segundo pilar son el seguro y el ahorro. También es obligatorio, se basa en cuentas individuales capitalizables y lo financia el contribuyente (en general se ha intentado eliminar el aporte patronal). Es administrado por el sector privado y regulado por el Estado. En este pilar se apoya el modelo pensional del BM.
- Finalmente, el tercer pilar es voluntario y cumple el objetivo de generar ahorros adicionales (Lo Vuolo, 1995).

Cabe destacar que este modelo es el que se ha adoptado —con matices— en la enorme mayoría de los países que han llevado a cabo reformas estructurales de sus sistemas de pensiones (Mesa Lago, 1994, 1996; Mesa Lago y Bertranou, 1998).

**Cuadro 1. Paradigmas de políticas sociales  
(variables seleccionadas)**

<b>Dimensión</b>	<b>Paradigma tradicional</b>	<b>Paradigma emergente</b>
Objetivo buscado	Universalidad de la oferta. Oferta homogénea	Universalidad de la satisfacción. Reconocimiento de las desigualdades.
Población beneficiaria	Clase media. Grupos con capacidad de presión.	Grupo objetivo (definido, seleccionado). Focalización.
Criterios de prioridad para la expansión	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo. Cada ampliación implica mayor gasto.	Prioridad a los más pobres.
Finalidad	Integración e igualación	Pobreza y capital humano
Población beneficiaria y vínculo con ella	Poca libertad y transparencia	Mayor libertad y transparencia. Mayor información.
Financiamiento	Estatad, a la oferta. Aspiración de suplir al mercado.	Participación orientada y regulada del mercado (o cuasi mercado).
Dimensión fiscal	Acepta el déficit.	Disciplinado.
Institucionalidad	Monopolio estatal: el Estado financia, diseña, implementa y aplica	Pluralidad de actores estatales y privados
Administración	Centralizada	Descentralizada.
Lógica de toma de decisiones	Lógica política, irracionalidad administrativa	Racionalidad técnica
Estrategia	Sectorial. A corto plazo	Integral. Articulando corto y largo plazo.

FUENTES: Elaboración propia basada en Filgueira y Filgueira, 1997b, y CEPAL, 1995.

## 2. El ajuste estructural como empresa política

La definición de este nuevo paradigma, así como la implementación de las estrategias de reforma estructural, trasciende una concepción estrictamente técnica de diseño e implementación de política pública. La reducción del Estado de Bienestar y su transformación permite una lectura en clave política, esto es, como tarea apremiante de los gobiernos latinoamericanos desde la segunda mitad de la década del ochenta.

Es lo que Pierson (1994) denomina políticas de *retrenchment*, de reducción del Estado de Bienestar. Esta empresa constituye para el autor un verdadero proceso distintivo, ya que seguirá reglas muy distintas de las que operaron durante el período de expansión del *welfare*.

Ese cambio de reglas se debe a dos problemas fundamentales:

- a. Las metas de los *policy-makers* han cambiado. Hay una diferencia muy grande entre un gobierno que trata de generalizar beneficios y otro que quiere quitarlos. Desde el punto de vista político, la primera meta es típicamente una de reclamar el crédito (*credit claiming*), mientras que la segunda de evadir las culpas (*blame avoidance*).
- b. También ha cambiado el paisaje político. El propio desarrollo del Estado social y sus grandes programas son parte del escenario político y con ellos está incluida una densa red de grupos de interés y una fuerte adhesión popular a las políticas particulares. El Estado de Bienestar se expandió en un contexto de muy poco desarrollados grupos de interés, al tiempo que su ajuste debe resistir en muchos casos el escrutinio de votantes y densas redes de grupos de interés alrededor de la política (Pierson, 1994: 8).

La definición del *retrenchment* incluiría “[...] *policy changes that either cut social expenditure, restructure welfare state programs to conform more closely to the residual welfare state model, or alter the political environment in ways that enhance the probability of such outcomes in the future* [...]” (Pierson, 1994: 17).

Así, se podrían identificar dos tipos básicos de recorte: el programático y el sistemático. El primero consiste en el ataque directo a determinados tipos de servicios o la eliminación de beneficios a corto plazo. Es el tipo de retracción más cercano a una visión micro de las políticas sociales, a través del corte de un gasto que sustentaba una prestación. Por recorte sistemático se entienden todos aquellos cambios que alteran el contexto de futuras decisiones en torno al gasto. Pierson marca cuatro tipos:

El primero es la desfinanciación, a través de la constricción de ingresos a futuras administraciones por medio de la eliminación de impuestos, la reduc-

ción de sus posibilidades de aumento en el futuro o el desvío de los gastos a otros sectores fuera del sector social.

El segundo consiste en un cambio en la opinión pública: el debilitamiento de la adhesión a la provisión pública de bienes. Si se logra implementar una propensión a la provisión privada de bienes, las futuras tareas de recorte encontrarán menos resistencias.

El tercero es el cambio de los canales institucionales o las reglas del juego, mediante, por ejemplo, una centralización de la autoridad política o la implementación de políticas descentralizadoras que obliguen a los gobiernos locales a llevarlas adelante.

El último tipo de reducción sistemática del Estado de Bienestar se funda en el debilitamiento de los grupos de interés *pro-welfare*. Este es el punto central para los objetivos del estudio. Marca por primera vez la importancia de los *supporters* de una política de bienestar a la hora de su retracción. Es interesante advertir además cómo una estrategia de retracción puede tener como propósito allanar el camino a futuros recortes, admitiendo la relevancia que tiene en esa empresa la neutralización de los defensores de la política “atacada”.

Una de las ideas centrales de Pierson es justamente que los intentos explicativos de la expansión del Estado de Bienestar no son aplicables a su proceso de retracción. Plantea entonces una visión neoinstitucionalista, por la que analiza tres factores: los canales institucionales formales (concentración de autoridad, tipo de gobierno); la capacidad de las autoridades gubernamentales para elaborar políticas; y —con especial énfasis— el rol del *policy feedback*.

De esta manera, invierte el enfoque, y analiza las políticas públicas constitutivas del *bienestar* como variables independientes, permitiendo concebir este fenómeno de manera dinámica, como un proceso de redefinición constante de los parámetros políticos sobre los que se sustenta el modelo.

El concepto de *policy-feedback* se podría resumir en la frase: *las políticas crean política*. Las políticas públicas son consideradas fuerzas capaces de producir efectos sociopolíticos que renuevan tanto la esfera pública como la privada (Midaglia, 1995).

Para sostener esta visión, se parte de un Estado poseedor de las potestades y medios necesarios para instrumentar distintas líneas de acción. También para introducir alteraciones en la agenda pública y en los patrones de conflictos de los grupos y, a su vez, reconvertir su propia capacidad interna.<sup>2</sup> De cualquier manera, ese Estado requiere de soportes sociales para disminuir los costos y riesgos de sus acciones.

---

<sup>2</sup> Theda Skocpol y Edwin Amenta, en *Annual Review of Sociology*, vol. 12, Los Ángeles, 1986 (citado en Midaglia, 1995).

Este Estado y su interacción con grupos sociales (generados a partir de una estructura de clases dada) debe ser considerado en interacción con actores externos, específicamente los organismos internacionales de crédito. Según la posición geopolítica de nuestro país, estos organismos constituyen indudablemente un factor relevante para el examen de nuestros procesos de reforma.

La posición de los organismos internacionales es en general defendida por los gobiernos y partidos tradicionales, mientras que la visión antagonista toma fuerza en la oposición y los movimientos tales como, en el caso de la seguridad social, los beneficiarios organizados (Rueschemeyer, Huber y Stephens, 1992).

Es esperable entonces que, cuanto mayor sea su influencia sobre los decisores en política pública, más permeables y menos “intensas” se tornarán las recomendaciones de las entidades crediticias.

De acuerdo con Moreira (1997), Uruguay puede ser caracterizado como uno de los países en los que el peso de la “política doméstica” ha llevado a un gradualismo mayor en la aplicación de las reformas. Si bien este no es un eje de análisis de este trabajo, es bueno precisar que su línea argumentativa admite que la participación del movimiento de jubilados y pensionistas en el proceso de reforma generó resultados en el sentido de permeabilizar las líneas de acción propuestas desde el exterior respecto a las políticas sectoriales.<sup>3</sup>

Continuando con el planteo de Pierson, el *policy-feedback* de los períodos previos influye en las perspectivas de la actual *decision-making* para ejecutar estrategias que hagan exitosas las iniciativas de recorte.

En la mayoría de los casos, el *feedback* crea fuertes coaliciones de partidarios del programa, que protegen efectivamente los acuerdos existentes.

El autor argumenta que, a la vez que los grupos de interés formatean políticas, las políticas también formatean grupos de interés. La estructura organizacional y las metas políticas de los grupos pueden cambiar en respuesta a la naturaleza de los programas que esperan sostener o modificar (Pierson, 1994: 40).

Las políticas proveen incentivos y recursos que pueden facilitar o inhibir la formación o expansión de determinados grupos. Pueden generar una serie de recompensas que motiven la movilización del grupo en favor del mantenimiento del programa. Al mismo tiempo, pueden llevar a “empresarios” políti-

---

<sup>3</sup> En un informe presentado por el BM a comienzos de los noventa, se definía al caso uruguayo como uno especial donde el tema de la seguridad social era “altamente sensible” y cuya reforma estructural se veía muy difícil de implementar porque colidía con grupos de interés muy poderosos y con capacidad de bloquearla. William McGreevey, *Social security in Latin America. Issues and options for the World Bank*, World Bank Discussion Paper, Washington, nº 110, 1990 (citado en Lo Vuolo, 1995: 5).



cos a intentar sacar ventaja de esos incentivos y ayudar a los “grupos latentes” a generar acción colectiva.

Se podría recoger aquí la distinción entre políticas públicas apremiantes y aquellas escogidas de forma autónoma. Las primeras serían aquellas que un gobierno no puede ignorar por la fuerte presión ejercida, mientras que las escogidas parten de la autonomía del Estado para delinear sus políticas.

Es interesante anotar que un problema escogido puede convertirse en un problema apremiante si su manejo tiene el efecto, en general no buscado, de movilizar a quienes pueden beneficiarse de la solución propuesta o anunciada. Movimientos tímidos o superficiales de una decisión generan demandas de políticas mucho más vigorosas que las contempladas por las autoridades (Hirschman, 1984: 191).

De esta forma, y aunque no lo hubiera buscado, el Estado formatea determinados grupos de interés y hace que éstos se movilicen vigorosamente. Ese problema, originalmente escogido, se transformó en parte del escenario de las políticas públicas, generando la exigencia de profundización de las medidas en la propia política original.

El *feedback* de una política debe ser tenido en cuenta a la hora de evaluar los intentos de reducción del Estado de Bienestar, pero también es fuente de otros tipos de iniciativas de corte político y de presión —como la exigencia de profundización de beneficios o prioridad de sus beneficiarios— que buscan influir en ella.

Se plantea un esquema muy dinámico, a partir del cual las dos esferas de las políticas públicas y de la política interactúan en un proceso de influencia mutua.

En mi opinión, esta concepción es aplicable no solamente al legado de las políticas con mayor tradición en una sociedad. También podría ser utilizada para el análisis de cambios concretos en determinada política, que pueden tornarse ellos mismos en recompensas o incentivos para la movilización. Mi postura es que una política podrá tener varios *feedbacks* a lo largo de su historia.

Lo relevante será cuáles son los bienes públicos que se estén intentando modificar. El *feedback* no solamente provendrá del período de apogeo del Estado social, sino que los propios intentos de su reducción generarán un retorno intenso, ya sea en refuerzo o debilitamiento de grupos de presión. Y también surgimiento de nuevos actores. Pensando en la política analizada, las AFAP, por ejemplo, se convertirán en actores con intereses en el futuro de la política y, como tales, pasarán a formar parte de la arena social que gira a su alrededor.

Está fuera de discusión el hecho de que, cuanto más tradición tenga determinada política en el país, y cuantas más personas afecte, el *feedback* será muchísimo más atendible y generará acciones más enérgicas.

Los efectos de las políticas públicas no se limitan a la arena social; también impactan en las esferas gubernamentales, en los *policy-makers*. Tiene que ver con el cambio político como un proceso de aprendizaje por parte de los decisores. Ellos procuran entender sus propias acciones y utilizarlas como insumos para sus acciones futuras, en un intento por reducir la incertidumbre a la hora de tomar una decisión.

[...] is the impact of previously adopted public policies, and it is these policy-learning effects that are relevant here. Important political actors may become aware of problems as a result of their experience with past initiatives. The setting of a new agenda and the design of alternative responses may build on (perceived) past successes or may reflect lessons earned from past mistakes [...] (Pierson, 1994: 42).

La complejidad del concepto de *policy feedbacks* hace pensar en una influencia que se aplica a lo que Claus Offe (1990) llama los tres escenarios acumulativos de conflicto.

El primero es el escenario de la toma de decisiones políticas dentro del aparato estatal, cuyos actores son elites políticas que compiten entre sí por victorias electorales y recursos limitados (política formal).

También existe una matriz de poder social, en virtud de la cual actores colectivos y otras categorías sociales tienen mayores oportunidades de configurar y reconfigurar la realidad política, abriendo o cerrando la agenda política.

Y bajo este existe un tercero donde se producen cambios dentro de la propia matriz. Allí se modifica el peso de los actores a la hora de configurar la agenda política. Es el escenario que registra la lucha por la redistribución del poder social.

De lo reseñado hasta ahora se desprende que los efectos de las opciones políticas pasadas involucran a todos los niveles del escenario político. Es por esto que el estudio del recorte de un Estado social desde esta óptica variará necesariamente de una política a otra, en la medida en que ella constituye uno de los factores causales de su desenvolvimiento.

Pero los *policy feedbacks* no solo afectan los recursos de los grupos de intereses organizados o la cosmovisión de las elites políticas. También crean incentivos e inhiben y proveen de información a miembros del electorado considerados individualmente, y que a su vez vienen a constituir la base de los escenarios políticos considerados globalmente (Pierson, 1994: 42-46; 1993: 598).

En primer lugar, influyen sobre los estilos de vida de una persona, colocándola bajo determinado patrón de políticas sociales. El autor utiliza la expresión de *lock in* ('encerrar') en el sentido de que, por causa de determinada política, surgen una serie de redes socioeconómicas que inhiben la salida de su patrón actual.

Por esta razón, un cambio drástico en las políticas de bienestar supone revocar las alternativas de vida de las personas, que por definición son de difícil reconversión, en tanto implica desarticulaciones en las estrategias de sobrevivencia de las unidades familiares.

El otro efecto del *feedback* de las políticas sobre la población tiene que ver con las señales que le envían al individuo. Estas señales influyen sobre la percepción de su propio interés, de si sus representantes están protegiendo o no esos intereses, de quiénes son sus aliados y de cuáles son las estrategias políticas más halagüeñas.

A partir del planteo reseñado, es de destacar que las políticas no son incentivos y recursos solamente para los grupos organizados. También cumplen ese papel frente a la masa ciudadana, transformándose en un marco imprescindible de información para guiar sus acciones.

Uno de los aspectos en los que la población recibirá fuertes insumos tendrá que ver con la decisión del individuo de otorgarle o no la aprobación y legitimación a sus representantes a través del voto. En Uruguay, los partidos políticos proveen los cuadros ejecutivos y, por ende, el peso de los actores políticos es bastante mayor que el del aparato burocrático-técnico.<sup>4</sup> Eso convierte a dicha instancia en capital y exige que los insumos que le lleguen a esa población sean claros y transparentes.

Una vez asumida la definición del ajuste estructural o retracción en cuanto empresa política, en el sentido que le da Pierson a la expresión, es nuestra intención seguir el razonamiento de este autor, que resulta adecuado a la hora de analizar un proceso de formulación de políticas públicas como la que es objeto de esta investigación.

La ventaja de asumir un esquema como este radica en la complejidad del planteamiento, de forma tal que no se aporta una explicación sesgada hacia algún factor en particular. Además, como veremos, resulta verdaderamente útil a la pregunta central del trabajo, en cuanto se intenta conocer la incidencia en el proceso de reforma de un actor que defiende la política actual y rechaza su modificación.

Pierson plantea que las retracciones en programas sociales imponen costos concentrados por beneficios difusos, habiendo razones sustanciales para creer que los costos concentrados cuentan con marcadas ventajas en los conflictos políticos. Los votantes tienden a reaccionar más fuertemente a las pérdidas que a las ganancias equivalentes. Según esta predisposición negativa del electorado, aunque el recorte tenga un componente redistributivo (por ejemplo, a partir de una baja de impuestos), la percepción será de

---

<sup>4</sup> Véase Romeo Pérez Antón: "Los partidos en el Uruguay moderno", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 31, Montevideo, 1984, pp. 63-80.

pérdida y no ganancia. Se entiende entonces que el retraimiento del Estado de Bienestar es un ejercicio de evadir culpas más que de reclamar el crédito; el *welfare* ha creado su propio electorado (Pierson, 1994: 2).

En la medida en que los intereses se hagan más concentrados, más factible será que los individuos consideren que vale la pena involucrarse en acciones colectivas. Estos sujetos son más identificables con cadenas organizacionales que los mantienen bien informados acerca de cuáles son sus intereses y cómo los *policy-makers* los afectan. Tales canales informativos también facilitan la acción política. Los grupos que experimentan pérdidas son en general mucho más conscientes de sus pérdidas y resultan más fáciles de movilizar.

Los gobernantes deben encarar el dilema de conciliar sus iniciativas en políticas sociales con consideraciones electorales. Esto es, que las retracciones en programas sociales no redunden en una “retribución” electoral.

Todo lo anterior conduce a que el *retrenchment* como proyecto político implique la implementación de estrategias para minimizar los costos electorales. Pierson marca dos y, dentro de ellas, los posibles mecanismos a los que se recurre para llevarlas a cabo.

Un gobernante podría intentar salvar el dilema a través de la maximización de su margen de seguridad electoral. Cuanto menor sea el peligro de perder las elecciones siguientes, mayor será el capital político de los gobernantes para implementar las iniciativas de mayor costo electoral. Sin embargo, este margen no es tan sencillo de controlar, y en muchos casos no depende únicamente de la implementación de determinadas políticas o medidas.

La segunda opción para intentar reducir las repercusiones políticas de la retracción es minimizar la movilización de la oposición. Este punto es el más relevante, ya que desnuda cuáles son, según Pierson, los caminos que sigue un gobierno para intentar paliar el *feedback* más importante de una política social: una coalición o actor no reformista que se oponga activamente al recorte.

Existen tres estrategias generales: *obfuscation*,<sup>5</sup> división y compensación. La primera busca manipular la afluencia de información para reducir el alerta público acerca de sus acciones o las consecuencias negativas de ellas. La segunda consiste en dividir a sus potenciales oponentes, aislando a determinados subgrupos de la oposición, o diseñando los recortes de tal manera que afecten a algunos beneficiarios y a otros no. Básicamente sigue la máxima “divide y triunfarás”. La tercera es compensar a quienes resultan afectados por los cambios propuestos. La compensación se puede ofrecer a los

---

<sup>5</sup> En el original en inglés. Su traducción podría ser ‘oscurecimiento’ o ‘generación de confusión’.

grupos con mayor potencial de movilización contraria al ajuste o a aquellos que gozan de mayor simpatía popular, o puede dirigirse a los actuales beneficiarios, de tal manera que las pérdidas queden restringidas a un grupo no definido de beneficiarios futuros.

Siguiendo el esquema de Pierson, la estrategia del oscurecimiento es la más importante. El investigador hace hincapié en las formas en que el conocimiento contribuye al ejercicio del poder, en la información como un recurso político valioso. Las acciones políticas deben basarse en un discernimiento, mas nuestro discernimiento está necesariamente mediado por la complejidad del mundo social, por nuestras limitaciones de tiempo y de capacidad cognitiva. Los *policy-makers* pueden hacer la recolección de información más difícil para el electorado, convirtiendo las políticas de ajuste en menos riesgosas políticamente.

Este autor hace referencia al concepto de cadenas causales,<sup>6</sup> por las que el electorado une eventos positivos o negativos a una decisión particular en políticas públicas, y a dichas acciones con algún político específico. La técnica de la *obfuscation* intentará entonces reducir la visibilidad de las reformas, complicando la reconstrucción de esas cadenas causales.

Una manera de hacerlo es disminuir lo sobresaliente de los efectos negativos, o volverlos menos detectables. En ese sentido se mueve el *decrementalismo*, que en un contexto económico de crecimiento consiste en congelar determinado programa o realizar una “privatización implícita” (por ejemplo, modificando los métodos de indexación).

Los políticos también pueden reducir la visibilidad de sus acciones haciendo las reformas indirectas (por ejemplo, en salud, aumentar los impuestos a los médicos, quienes son los que deben subirle los precios al consumidor) o incrementando su complejidad, de tal manera de volver las reformas inaccesibles, en términos de discernimiento, para el común de la población. De esta manera, independientemente de la percepción del deterioro, en la cadena causal mencionada no se identificará ese deterioro con la política.

Ya en el último eslabón de la cadena de Arnold, se puede intentar romper la asociación entre la política y los decisores políticos. Lo que propone el autor es la *blame avoidance*, ya mencionada. Para ello, los políticos tienen la posibilidad de —por llamarlo de alguna manera— borrar sus huellas del proceso decisional; por ejemplo, culpando a entidades locales de gobierno o dilatando la implementación del recorte. Para los autores, la oposición es más movilizable cuando las políticas de retracción imponen pérdidas inmediatas sobre los beneficiarios.

---

<sup>6</sup> Arnold Douglas: *The logic of congressional action*, Yale University Press, New Heaven, 1990.

Si bien Pierson admite que estas estrategias no son aplicables en todos los casos, también es cierto que constituyen una serie de tácticas que alienan al cuerpo político a encarar reformas que ataquen la estructura del Estado de Bienestar.<sup>7</sup>

Está claro, además, que la puesta en práctica de las maniobras reseñadas suele generar inconvenientes tales como costos monetarios o irracionalidad en la aplicación de la política. No obstante, la minimización de los costos electorales a menudo hace que estos no sean tenidos en cuenta.

No pretendo afirmar que este sea el criterio único de acción de los decisores, quienes no solamente deben considerar las condiciones políticas, sino también aquellas administrativas, financieras y hasta burocráticas. Lo importante aquí es señalar cómo la predisposición negativa del electorado y su asimetría de reacción frente a pérdidas y ganancias constriñe a los diseñadores de las políticas y decisores. También importa la existencia de un dilema entre las preferencias en materia de políticas sociales y sus ambiciones electorales.

El alerta será mayor si además los individuos se ven rodeados de una estructura organizacional que les provee de insumos informativos acerca del comportamiento de los gobernantes (en este caso, los *policy-makers*) respecto a las áreas donde están sufriendo la pérdida o deterioro. Cuanto más fluidos sean esos canales, menos posibilidades existen de establecer mecanismos de *obfuscation*. El individuo considerará legítima la información que proviene de sus representantes, o de sus iguales movilizados. Si dicha información implica que determinado actor se comportó de determinada manera infligiéndole un determinado perjuicio, las posibilidades de *blame avoidance* serán muy limitadas.

Al mismo tiempo, es interesante hacer una suerte de razonamiento inverso. Si la información proveniente de los canales legítimos, o los que el individuo considera legítimos, le indican que determinado político defiende sus intereses frente a las iniciativas reformistas que intentan lesionarlos, seguramente ese actor recogerá la simpatía de un número importante de los beneficiarios. Ese apoyo puede traducirse en un voto a favor de su sector, lo que llevará a que se especialice en la política a defender, con la mira puesta en la recaudación electoral posterior.<sup>8</sup> De esta manera, es posible la confor-

---

<sup>7</sup> Offe (1992) marca algunas limitaciones del “método de control político” basado en la aplicación de incentivos positivos y negativos. Pone como ejemplo una situación en que los incentivos positivos y su práctica reiterada no hacen más que aumentar las expectativas de sus receptores, con lo que no logran afectar entonces las decisiones ciudadanas en el sentido deseado.

<sup>8</sup> Filgueira y Filgueira (1994) afirman que sectores de la derecha del Partido Colorado y sectores de izquierda estaban especializados en la representación de diversos movimientos de jubilados y pensionistas.

mación de una coalición no reformista (o de veto) que integre, además de actores sociales, agentes provenientes del ámbito político.

Es entonces que, por un lado, hay que considerar el costo político que pueden propinar los votantes insatisfechos con los *decision-makers*. Pero, por otro, hay que tener en cuenta también los beneficios electorales que los *supporters* de la política pueden ofrecer a otros sectores, como premio por defender su posición en ámbitos institucionales como el Parlamento.

Mientras los gobernantes deberán insistir con sus metas de evasión de culpas, la oposición puede hacer un negocio muy rentable con los grupos de interés defensores de la política, procurando crédito por su acción. Según la evidencia empírica recolectada por Pierson, la retracción ocurre allí donde los grupos de interés partidarios del programa eran débiles, o donde los gobernantes encontraron caminos para evitar la movilización de aquellos.

Ahora bien, la fuerza del grupo de interés depende de la habilidad de sus líderes para mandar a la masa. La influencia sobre la política depende de si los líderes pueden realmente movilizar a sus miembros para recompensar o sancionar a los diseñadores de la política por formas particulares de actuar (Pierson, 1994: 30).

En una política como la de la seguridad social, retrasar los efectos del ajuste es una práctica muy plausible, ya que los beneficiarios se harán titulares de la prestación tras un lapso muy prolongado. Recién entonces podrán constatar, por ejemplo, el endurecimiento de las condiciones de adquisición.

Mientras tanto, es relativamente simple restarles visibilidad a los perjuicios y ayudar a la concentración de beneficios a través de una fuerte ofensiva publicitaria. Dicha ofensiva puede ser positiva, subrayando las bondades de la reforma, o negativa, atacando una política que se puede percibir como altamente perjudicial e inadecuada, empresa más sencilla aún cuando efectivamente lo es.

Otro aspecto a rescatar es la preservación de los derechos de los beneficiarios actuales y más próximos. Desde mi punto de vista, esa decisión constituye una combinación de las estrategias de división y compensación.

Por el lado de la división, quiebra una alianza provocada por la defensa y el interés en la preservación de un sistema que era usufructuado por los beneficiarios, pero al que en cuestión de tiempo debían acceder quienes lo estaban sustentando mediante sus aportes. Por el de la compensación, pretende suavizar la oposición de un grupo que ya había demostrado su poder. Lo que se hace es eliminarle los costos a ese grupo, garantizándole la continuidad de su situación.

Dadas todas las condiciones comentadas, es muy probable que el paso dado hacia un modelo residual resulte airoso.



### 3. La seguridad social en el Uruguay

El Uruguay ha tenido a la seguridad social en su agenda reformista desde la reasunción democrática (1985), pero no fue hasta la década del noventa que la reforma estructural comenzó a sentirse como una verdadera tarea pendiente para los *policy-makers*. Esa necesidad estuvo decisivamente influida por la aprobación, en 1989, de un plebiscito por el que se ataba el reajuste de las jubilaciones y pensiones al de los salarios de la administración pública. Fue impulsado primordialmente por las asociaciones de jubilados y pensionistas y apoyado por más del 80% de la población. Este hito marcó la injerencia de ese movimiento en la lógica sectorial de la política, de la que se convirtió en un protagonista indiscutible hasta 1994.

Esta sección sigue un criterio temporal ligado a la lógica vital del movimiento de jubilados y la coalición de veto que supo integrar.

#### La reasunción democrática (1985-1989)

Este período comienza con la explosión de demandas reivindicatorias sobre el sistema, propias de la reapertura democrática que se procesaba. La presión ejercida por los actores sociales reemergentes del orden autoritario chocó contra un fuerte compromiso gubernamental con medidas de austeridad, aunque no aún de reformas estructurales. A diferencia de otros países latinoamericanos, Uruguay fue cumpliendo sus transiciones paso a paso. El primer gobierno de Sanguinetti tuvo como principal objetivo el procesamiento del legado autoritario (Filgueira y Moraes, 1999).

El compromiso con la austeridad impactó negativamente en los ingresos de los jubilados y pensionistas. Sin encarar una reforma estructural, el gobierno buscó el equilibrio del sistema aplicando índices de ajuste diferenciales y recortando el nivel de las retribuciones. Las prestaciones se convirtieron en una variable de ajuste, lo que implicó que sufrieran un marcado deterioro.

En materia de seguridad social, la conciencia de la necesidad de sanear el sistema se tradujo en una postura muy firme del gobierno en este y otros temas. De acuerdo con Carlos y Fernando Filgueira:

[...] el mecanismo preferido por el primer gobierno de Sanguinetti se apoyó en el uso (y, según sus detractores, abuso) del veto presidencial. Con éste, Sanguinetti impidió que la oposición sancionara leyes dirigidas a incrementar el gasto o que introdujera reformas en principio muy populares y políticamente beneficiosas para quienes las impulsaban pero negativas para la economía del país [...]. (Filgueira y Filgueira, 1997a: 334.)

Tras las primeras revaluaciones de pensiones de 1985, se organizó una intrincada red de organizaciones de pasivos que actuaron como grupos de



presión. Se hicieron visibles en los medios y comenzaron a tener contactos con legisladores. Estas organizaciones ya existían varias décadas atrás, aunque sobre los años sesenta las conquistas en materia de aumento de jubilaciones habían agotado sus demandas. Al mismo tiempo, la unificación del movimiento sindical en 1964 y el esfuerzo por incorporar nuevos sectores a su esfera de representación vaciaron de contenido reivindicatorio a las asociaciones de jubilados y pensionistas. (Papadópulos, 1992.)<sup>9</sup>

Los partidos políticos eran en parte responsables de la situación planteada. Por otra parte, el tradicional movimiento sindical no incluía entre sus prioridades el tema de la seguridad social. En consecuencia, el conjunto de los sectores pasivos salió de sus canales tradicionales de representación, pasando a conformar una nueva vía de mediación e interpretación de sus propios intereses.<sup>10</sup>

El sindicalismo había estado, si se quiere, históricamente medio alejado del tema de la seguridad social [...] Como que el tema de la seguridad social empieza a cobrar más importancia a partir de la década del noventa [...].<sup>11</sup>

Esta salida del nivel de representación político-partidaria no es más que un reacomodamiento de los canales utilizados para hacer sentir la voz de los miembros de un organismo cuya calidad se consideraba seriamente deteriorada.

El nuevo movimiento de jubilados y pensionistas se vio nutrido por la presencia de un contingente importante de ex militantes sindicales, ahora retirados de la actividad laboral. Su experiencia política coadyuvó a la creación de una fuerte estructura organizacional y permitió la utilización efectiva de las estructuras asociativas ya existentes.

---

<sup>9</sup> La organización de jubilados y pensionistas presenta varios niveles. La Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU) cuenta con 130 filiales en todo el país. En un nivel intermedio se encuentra la Coordinadora de Jubilados y Pensionistas, que aglutina a 27 organizaciones (en general de ex funcionarios) pertenecientes a la central sindical PIT-CNT. Existe otra organización, afín al Partido Colorado, llamada el Plenario Nacional de Jubilados; y Vanguardia Nacional, con raíces en el Partido Nacional, que, si bien presenta cierto debilitamiento, es la organización de donde surgió el actual director del Banco de Previsión Social (BPS) en representación de los jubilados. En general el núcleo reivindicatorio se encuentra en estas asociaciones de carácter intermedio, y existe un sinnúmero de asociaciones en el interior del país y también en Montevideo con fines recreativos y de entretenimiento. De cualquier manera, en las entrevistas los dirigentes afirman la importancia de mantener informadas y alertas a estas pequeñas asociaciones.

<sup>10</sup> Los conceptos de *salida* y *voz* utilizados en esta sección responden al esquema de *Salida, voz y lealtad* de Hirschman (1977).

<sup>11</sup> Entrevista a integrante del Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el Directorio del BPS.

Los jubilados van a reclamar sus derechos porque las jubilaciones con el correr del tiempo se venían depreciando, y el núcleo del movimiento de jubilados ya tiene características distintas porque allí se incorporan trabajadores prácticamente de mi edad (en los 67, 68 años), que somos los que vivimos períodos que en América Latina tuvieron mucha trascendencia, principalmente acá en Uruguay.<sup>12</sup>

El primer ciclo de reformas se cierra en 1987 con la ley 15.900, en la que se lauda la cuestión revaloratoria, en un proceso político pautado por la presión del movimiento de jubilados. En el ambiente legislativo se comenzaba a percibir dicha presión, que iría adquiriendo eficiencia con el paso del tiempo.<sup>13</sup> Muestra de ello fue la emergencia de ciertos diputados que, con una actitud de “empresario político”, fueron tomando como propias las reivindicaciones de jubilados y pensionistas.

A pesar de que la ley 15.900 resolvía el tema de las revaluaciones, al operar según la variación del índice medio de salarios anterior no eliminaba la amenaza de nuevas pérdidas en el valor real de las jubilaciones y pensiones. Del seno de las organizaciones de jubilados surgió entonces la idea de promover una reforma constitucional que creara un mecanismo de indexación de las pasividades, vinculándolas a las variaciones del salario de los trabajadores en actividad.

Los actores políticos se encontraron en una encrucijada, entre las presiones de los jubilados y las consecuencias económicas nefastas para el sistema que sabían traería la indexación de pasividades. En la mayoría de los casos pudo más el criterio electoral (era año de elecciones) y así el movimiento de jubilados logró un apoyo masivo del conjunto del sistema político.<sup>14</sup> La propuesta fue refrendada con un 82% de apoyo popular.

Este plebiscito pone de manifiesto los dos principales recursos de jubilados y pensionistas: el institucional y el electoral. El primero tiene que ver con el acceso a mecanismos de democracia directa: ante la lesión de sus intereses, el poder de expresar su voz a través de un canal institucional como un

---

<sup>12</sup> Entrevista a dirigente de ONAJPU (Coordinadora de Jubilados).

<sup>13</sup> Según Labadie (1995), esta ley fue en parte fruto de las presiones de las asociaciones de jubilados y pensionistas. En este contexto, resulta gráfico un hecho que pasó a formar parte del anecdotario nacional: fue la agresión (tirándoles monedas) de jubilados a legisladores que habían levantado la sesión sin tratar el tema previsional.

<sup>14</sup> Sobre julio de 1989 un sector del Partido Colorado y dos del Partido Nacional apoyaban el plebiscito (aunque uno de ellos comenzaba a plantear algunas dudas). El sector mayoritario del Partido Nacional, los restantes del Colorado y el Frente Amplio se manifestaban contrarios al proyecto (*Búsqueda*, Montevideo, 13/7/1989). A menos de un mes de las elecciones, todos los sectores del Partido Nacional apoyaron el plebiscito. Solo un sector del Frente Amplio y otro del Partido Colorado lo rechazaron. El resto de los sectores, o bien lo apoyaron, o no se definieron oficialmente (*Búsqueda*, Montevideo, 3/11/1989).

plebiscito. El segundo apunta a la amenaza de salida del voto a los sectores políticos que no atendieran los reclamos de la voz. La efectividad de estos recursos dependerá de la capacidad de los dirigentes para guiar el comportamiento de la base ciudadana, que es donde reside el verdadero poder de negociación.

## **Presidencia de Lacalle: bloqueo decisional (1990-1994)**

La percepción creciente de la ineficiencia del sistema y su disfuncionalidad con relación al modelo de acumulación planteado, junto con un bloqueo decisional que no permite revertir la situación de crisis, son los rasgos distintivos de esta etapa.

Como consecuencia del plebiscito de 1989, las jubilaciones y pensiones experimentaron una mejora sustancial en su valor real. Pero al mismo tiempo ello significó un importante aumento del gasto y el déficit fiscal provocado por el sistema de seguridad social.<sup>15</sup>

La percepción de crisis y necesidad de cambios no era ajena a la opinión pública en general. En 1991, el 43% de los uruguayos estimaba necesaria la introducción de “grandes cambios” en la seguridad social. Esa cifra ascendía a 74% si se le sumaban aquellos que evaluaban la necesidad de “algunos cambios”.<sup>16</sup>

Pero los sucesivos intentos de reforma (especialmente entre 1991 y 1993) fueron bloqueados exitosamente por una *veto coalition* formada por el movimiento de jubilados y pensionistas, los sindicatos y los sectores de izquierda. A este bloqueo se sumaron algunos integrantes del propio partido de gobierno, siguiendo lógicas clientelares.

Otro elemento a considerar es la imposibilidad de aislar y transferir poder a los elencos técnicos (Filgueira y Filgueira, 1997a). Uno de los proyectos de reforma surgió de una comisión técnica multisectorial y parecía contar con consenso; sin embargo, fue rechazado en el Parlamento. Proponía un programa mixto compuesto de tres niveles: a) el programa público reformado (endurecimiento de las condiciones de adquisición) con la adición de cuentas individuales con base en las cuales se pagaría una pensión básica; b) una pensión no contributiva, de asistencia social a cargo del Estado; y c) pensiones complementarias proporcionadas por una serie de instituciones que ya

---

<sup>15</sup> Tomando 1990 como base 100, el valor real de las prestaciones 1985 llegó a 74,5, mientras que en 1991 se ubicó en 122,9. En tanto, el costo de la seguridad social como porcentaje del PBI trepó de 9,8% en 1989 a 12,7% en 1991 y 15% en 1994 (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

<sup>16</sup> Equipos Consultores Asociados, diciembre de 1991, publicado en *El Observador Económico*, Montevideo, 4/2/1992).

funcionaban. De este tercer pilar se excluían las corporaciones comerciales con fines de lucro.

Primaba mucho más el elemento netamente político-electoral [...], la conciencia de un poder de los jubilados muy grande, quizás la falta de conciencia del riesgo que esto significaba y un deseo de que el gobierno no tuviera una gran crisis pero tampoco pudiera funcionar con las manos completamente libres [...] Porque nunca se llegaron ni a considerar las reformas; fue netamente política la posición en todos los casos. De hecho, sacando las apariencias de la primera negociación, que es la que yo mencionaba, las demás nacieron muertas, independientemente del contenido del proyecto.<sup>17</sup>

El último intento de reforma del presidente Lacalle consistió en incluir en una Ley de Rendición de Cuentas modificaciones en las causales jubilatorias, restricciones de beneficios y una serie de limitaciones de tipo correctivo al régimen previsional en general. Esta ley fue derogada mediante una reforma constitucional en noviembre de 1994, por la que se declaró expresamente la inconstitucionalidad de toda modificación de la seguridad social que esté contenida en leyes presupuestales o rendiciones de cuenta.

Una vez más, algunos sectores políticos que habían dado su respaldo al gobierno decidían apoyar la iniciativa de los jubilados y pensionistas, yendo en contra de lo que antes habían votado en el Parlamento.

Otro evento que definió la capacidad de veto de los pasivos en el período analizado tuvo poco que ver con la seguridad social, pero fue el caso más ilustrativo de la salida del movimiento de jubilados del nivel de representación partidario. En agosto de 1994 se plebiscitó una reforma constitucional cuyos puntos fundamentales eran la candidatura única por partido a partir de 1999, la eliminación de la acumulación por sublemas en Diputados, el pago de sueldo a los ediles departamentales y la reducción del número de estos cargos. Respecto a la seguridad social, incluía una modificación prácticamente sintáctica acerca de la representación social en el directorio del Banco de Previsión Social (BPS).<sup>18</sup>

Conocido como *la minirreforma*, este proyecto contó con el apoyo explícito de todos los presidenciables en las elecciones de noviembre, quienes llegaron a firmar un documento en el que daban fe de su convicción acerca de las bondades del proyecto. Pero algunos sectores, incluyendo el de los pasi-

---

<sup>17</sup> Entrevista a integrante del equipo económico del gobierno de Luis A. Lacalle.

<sup>18</sup> La modificación consistía en escribir “el Directorio del BPS...” en lugar de “Las Cajas de Jubilaciones [...] estarán regidas por el Directorio del BPS...”. Lo sustantivo acerca de los directores sociales quedaba intacto; únicamente se eliminaba una disposición temporal del estilo “mientras no se realicen elecciones [...] El Poder Ejecutivo designará los miembros [...]”. En realidad, las elecciones ya se habían realizado, por lo que carecía de sentido mantenerla (Fuente: De Los Campos, 1997).

vos, objetaron el punto referente al directorio del BPS. Lo concreto es que el 70% del electorado rechazó el proyecto.<sup>19</sup>

De esta manera, el período se cerró con modificaciones tan solo puntuales, una crisis que se agudizaba y ningún partido dispuesto a soportar el costo político de apoyar en el Parlamento una reforma contraria a la posición de jubilados y pensionistas. La amenaza de *exit* de voto como herramienta de negociación fue absolutamente efectiva.

## **La reforma estructural y la reconfiguración del patrón de conflicto (1995-2000)**

Tras las elecciones de 1994, Julio Sanguinetti volvía a ocupar el cargo de presidente de la República, con la diferencia de que en esta segunda oportunidad su triunfo fue muy ajustado. El Frente Amplio daba cuenta una vez más de su sostenido crecimiento en materia electoral, lo que, además de reducir la representación parlamentaria de las fuerzas políticas tradicionales, convirtió el triunfo de este partido en un costo discernible y plausible. De acuerdo con Filgueira y Filgueira (1997a), esta fue la razón fundamental que explica la estrategia coalicionista de los partidos tradicionales. Así, en menos de un año de gobierno, la coalición del Partido Colorado y el Nacional ya había aprobado, a través de su mayoría parlamentaria, una de las leyes más escabrosas de la agenda reformista: la de la seguridad social.<sup>20</sup>

Hasta entonces la estrategia de estos partidos había sido en buena medida la del *free rider*. Ninguno estaba dispuesto a pagar los costos de tomar medidas poco populares, con lo que el gobernante de turno quedaba sin el apoyo necesario. El crecimiento del Frente Amplio significó un nuevo elemento en esa ecuación, que convirtió el costo de la no cooperación en algo tangible (el posible triunfo de la izquierda).

La reforma fue aprobada en el Parlamento en setiembre de 1995 (ley 16.713), y entró en vigencia en abril de 1996. Se trata de un sistema mixto que combina dos pilares:

---

<sup>19</sup> En una encuesta posterior, consultado por los motivos del voto negativo, el 28% respondió "Por los jubilados, por el BPS"; el 27% "Tenía poca información"; el 25% "Rechazo genérico a la reforma" y el 23% "Rechazo a los políticos". Las restantes respuestas registran porcentajes marginales (Equipos/MORI, setiembre de 1994).

<sup>20</sup> El 63,6% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 66,6% en la de Senadores. Tras la elección de noviembre de 1999, el Frente Amplio constituye la minoría mayor en el Parlamento (42% del electorado). No accedió al gobierno porque su candidato fue derrotado en segunda vuelta por el presidente Batlle (Partido Colorado), quien contó con el apoyo del Partido Nacional.

- a. *Modelo de solidaridad intergeneracional*, basado en el reparto y financiado con aportaciones sobre salarios, tributos específicamente afectados y asistencia financiera del Gobierno Central.<sup>21</sup> Es de adscripción obligatoria: no es posible sustituir la afiliación a este modelo por otro mecanismo.
- b. *Modelo de capitalización individual*. Su rasgo distintivo es el componente de ahorro individual obligatorio para aquellos a quienes se aplica. Los fondos están en manos de administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP).

La ley prevé la posibilidad de un tercer pilar de cobertura de tipo complementario de las prestaciones, cuya adscripción es por exclusiva voluntad del beneficiario que sobrepase una segunda franja de ingresos.

La ley no creó un organismo de control de AFAP. Esa tarea quedó en manos del Banco Central del Uruguay.

Los beneficiarios del sistema de reparto y quienes tuvieran causal jubilatoria a diciembre de 1996 quedaron fuera de la reforma. Las personas de 40 años o más al 1º de abril de 1996 tuvieron la opción de quedar comprendidas en el sistema viejo o ingresar en el nuevo (no hay bonos de reconocimiento).<sup>22</sup> Los beneficiarios del momento y los mayores de 40 años que no eligieron el nuevo sistema pasaron a formar parte del régimen llamado a agotarse.

Los menores de 40 años al 1º de abril de 1996 y quienes se incorporen a la fuerza laboral después de esa fecha quedan obligatoriamente amparados por el nuevo sistema. De este grupo, quienes perciban por encima de determinado nivel de ingresos deberán aportar obligatoriamente al régimen de capitalización individual (aparte del básico en el BPS). En caso de superar un segundo monto tope de ingresos, el asegurado podrá optar por aportar o no por el tramo en que supere esa suma.

Quienes no alcanzan la primera franja de ingresos pueden aportar únicamente al BPS o afiliarse a una AFAP. Para incentivar el ahorro, a quienes escogen el segundo pilar de cobertura a pesar de estar por debajo del tope de ingresos se los beneficia con un cálculo diferencial en el salario básico jubilatorio.

---

<sup>21</sup> Respecto a los costos de la transición: en agosto de 1995 voceros del BID expresaban su beneplácito con la reforma a la seguridad social que se promovería en el Uruguay, y anunciaban la existencia de una reserva de 250 millones de dólares para apoyar los costos de la transición hacia el nuevo sistema (*El País*, Montevideo, 26/8/1995).

<sup>22</sup> La opción de ingreso al sistema mixto es irreversible. Sin embargo, se han registrado desafilaciones por causa justificada (si bien no hay datos exactos, los casos son aproximadamente mil). En general se trata de individuos mayores que por desinformación, voluntaria o no, se afiliaron al sistema mixto sin obligación de hacerlo, sufriendo graves perjuicios económicos. En esa situación se encontró un diputado oficialista que había votado afirmativamente la reforma.

Desde el punto de vista del producto alcanzado, cuatro características facilitaron la aprobación de la reforma:

- a. Los derechos y beneficios de los retirados bajo el viejo sistema no fueron afectados, y la calidad de las prestaciones había mejorado desde 1985 hasta ese momento. Asimismo, las cajas paraestatales quedaron fuera del sistema;
- b. El primer pilar del nuevo sistema no está constituido por un mecanismo de capitalización, sino por el viejo sistema de reparto. Además, todos los activos tienen que contribuir con dicho sistema; es decir, estar en el sistema de capitalización no excusa a los activos de aportar al viejo sistema de solidaridad intergeneracional.
- c. Si bien las administradoras de fondos de ahorro previsional pueden ser privadas, el Estado está presente con su propia administradora, la que ha contado con la preferencia de una amplia mayoría del “mercado previsional” (38% de los afiliados contra 17% de la que ocupa el segundo lugar).
- d. La reforma no incluye los subsidios de desempleo, las asignaciones familiares ni las pensiones de los no contribuyentes. Estos servicios continúan bajo la administración anterior y son financiados de igual manera que en el viejo sistema (Filgueira y Filgueira, 1997b:17).

Es posible advertir cómo los *policy-makers* pusieron especial cuidado en no imponerles pérdidas a los actores potencialmente poderosos. Además de jubilados y pensionistas, también quedaron fuera de la reforma las cajas paraestatales.<sup>23</sup> Los primeros se encontraron entonces con el cumplimiento del objetivo de la recuperación del valor real de las prestaciones —la principal fuente de activación de su voz en 1985—, la que a su vez está garantizada por norma constitucional.

Tampoco existían amenazas potenciales al propio sistema de solidaridad intergeneracional donde debían permanecer los beneficiarios, en la medida en que la reforma mantuvo en pie el pilar de reparto al que todos debían aportar.

El punto central aquí es que el movimiento de jubilados se enfrentó entonces a un fuerte vacío de demandas; no existía ya un *nosotros* alrededor de un bien que aglutinara, como en 1989, a los jubilados y pensionistas del país.

En otro plano, desde 1992 un representante de las asociaciones de pasivos ocupa un lugar en el Directorio del BPS, otra de las demandas históricas del movimiento. Este canal de representación corporativa puede tener el efecto

---

<sup>23</sup> Se trata de las cajas policial y militar, de empleados bancarios, notarial y de profesionales universitarios. Teóricamente debía legislarse al respecto en 1997, pero aún no se han tomado medidas.

*logro de la meta* y, por decirlo de alguna manera, enfriamiento de la militancia. Adicionalmente, su gestión ha despertado ciertas diferencias dentro del movimiento, lo que ha ocasionado división y por ende debilitamiento.

Entre 1995 y 1999 las asociaciones de jubilados y pensionistas, los sindicatos y el Frente Amplio intentaron promover una reforma constitucional que prohibiera la existencia de administradoras privadas de fondos previsionales. Esta tarea fue llevada adelante en forma irregular y no sin discrepancias entre los propios promotores.<sup>24</sup>

En mayo de 1999 se confirmó que las firmas presentadas ante la Corte Electoral no eran suficientes para habilitar el recurso en las siguientes elecciones (era necesario el 10% del electorado). Lejos estaba el plebiscito de 1989, cuando la cantidad de firmas necesarias se había duplicado en poco más de dos meses.

En la actualidad parece poco probable la reactivación de una coalición de veto con las mismas características de la que operó a comienzos de la década del noventa.

## 4. Síntesis

En el siguiente cuadro se pretende resumir el proceso de reforma de la seguridad social en Uruguay entre 1985 y 1999. Se toman dos momentos: antes y después de la aprobación de la ley 16.713.

Por un lado, vinculan las dos dimensiones del marco analítico desarrollado las características de la política social, sus rasgos distintivos para el período y sus efectos en términos económicos. Por el otro, se establece el estado de situación en términos políticos: los actores que participaron en la arena sectorial de la política, sus estrategias, fortalezas y resultados.

Adicionalmente se intenta agregar una mirada particular al movimiento de beneficiarios a través del esquema *salida, voz y lealtad* para los dos períodos considerados.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, dentro del Frente Amplio ya se habían evidenciado divisiones en el propio momento de la aprobación de la ley, cuando uno de sus sectores votó afirmativamente varios artículos (*El Observador Económico*, Montevideo, 28/7/1995).



## Cuadro 1. Análisis de la arena política y los cambios en la política social

	<i>Policías</i>	Movimiento de jubilados	<i>Políticos</i>
1985-1994	<p>Deterioro histórico del nivel de retribuciones de jubilados y pensionistas.</p> <p>Primer gobierno democrático: ajuste diferencial de pasividades, índices de revaluación por debajo del índice técnico. Objetivos de mantener equilibrio macroeconómico con base en el recorte de retribuciones, sin reforma estructural.</p>	<p>Percepción de deterioro.</p> <p><i>Exit</i> del nivel de representación. Activación de la voz. Maximización de la voz por amenaza de <i>exit</i> del voto.</p> <p>Logro de la corrección del deterioro.</p>	<p>Surgimiento del movimiento de jubilados y pensionistas. Obtención de la ley 15.900. Reforma constitucional. Reajustes por cuatrimestres (1989). Incorporación al Directorio del BPS del orden de jubilados y pensionistas, sindicatos y empresarios (1992). Bloqueo decisonal hasta 1994. Proyectos fracasan en el Parlamento. Acumulación y aprendizaje técnico-político de elites.</p>
1995 en adelante	<p>Presión fiscal insostenible: gastos en seguridad social = 16% del PBI (5%=déficit del sistema). Reforma de la seguridad social. Introducción del sistema mixto.</p>	<p>Pérdida de eficacia de la voz. Pérdida de capacidad de movilización. Expulsión" del nuevo sistema.</p>	<p>Coalición reformista de blancos y colorados. Debilitamiento de la coalición de veto. Proyecto acordado entre elites.</p> <p>Jubilados y pensionistas quedan excluidos del nuevo sistema de pensiones (quedan cubiertos por el Régimen General de Pasividad, sistema llamado a agotarse luego de cubiertas las obligaciones con sus beneficiarios), con garantía de derechos adquiridos y sin pérdida del valor real de sus prestaciones.</p> <p>Nuevos potenciales defensores (las administradoras de fondos previsionales y afiliados a ellas).</p>

En términos causales, el cuadro podría leerse como lo ocurrido con los eventos ligados exclusivamente a la política social y sus características, su efecto sobre el movimiento de beneficiarios y a su vez las consecuencias de su accionar en términos políticos. A este esquema debería sumársele un signo de retroalimentación por el que las acciones políticas impactan en el producto alcanzado en la etapa siguiente.

Quizás el ejemplo más claro tenga que ver con el plebiscito de 1989. Simplificando notoriamente el proceso, este fenómeno surge del deterioro histórico de las pasividades, genera la activación de la voz del movimiento de beneficiarios (canalizada exitosamente a través de un plebiscito popular) y ello provoca la corrección de dicho deterioro. Al mismo tiempo, la retroalimentación puede evidenciarse en que aumentó dramáticamente el déficit fiscal provocado por la seguridad social, lo que la convirtió en insostenible ante la opinión pública y coadyuvó a la conciencia generalizada de la necesidad de la reforma.

El próximo cuadro toma los mismos períodos temporales que el anterior, aunque realiza un corte de acuerdo con una serie de dimensiones de análisis que podrían considerarse factores causales o independientes respecto a la consecución o no de una reforma estructural. En cierto modo es un esquema que pretende llegar a conclusiones, donde la pregunta es qué factores registraron variaciones y cuáles no antes y después de la reforma.<sup>25</sup>

La dimensión a explicar son las *características de la política*, de la que ya conocemos de antemano su variación y en qué sentido. Queda claro que se trata de una reforma orientada hacia el llamado *paradigma emergente de políticas sociales*. Responde además al modelo del BM en seguridad social, especialmente por la presencia de la capitalización individual como uno de los pilares del sistema. Igualmente, destaca lo ya comentado acerca de la permanencia de los aportes al BPS en cualquier circunstancia, así como la existencia de una administradora propiedad del Estado.

Del panorama descrito por el cuadro 2 podrían subrayarse cambios sustantivos en dos dimensiones: Una tiene que ver con la implementación de la estrategia cooperativa de los dos partidos tradicionales y manifiesta el debilitamiento del actor principal de la coalición de veto que había actuado hasta entonces. Estas dos situaciones impactaron en la factibilidad de la reforma, pero también en el *outcome* de política social. La coalición reformista debió tener presentes las reivindicaciones del movimiento de jubilados y pensionistas y tuvo la precaución de no modificar sus adquisiciones.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> El cuadro no representa un modelo causal, en la medida en que también sigue objetivos de síntesis de la investigación incorporando el estado de situación para cada una de las dimensiones.

<sup>26</sup> Al respecto resultaron llamativas las fuertes reacciones suscitadas por las declaraciones

**Cuadro 2. Comparación del período previo y posterior a la ley 16.713, según dimensiones de análisis**

Tipo de factores	1985-1994	1995 en adelante
Culturales*	Fuerte identificación con el Estado Benefactor.	Fuerte identificación con el Estado Benefactor. Percepción popular de crisis de ese modelo.
Institucionales	Acceso a mecanismos de democracia directa (utilizados en dos ocasiones en forma exitosa). Representación corporativa en el Directorio del BPS.	Mecanismos de democracia directa. Fracaso del último intento.
Político-partidarios	Partidos políticos en competencia. Firme oposición y estrategia del <i>free rider</i> . Fuerte bloqueo decisional.	Fuerte amenaza de tercera fuerza política. Costos compartidos por la reforma. Implementación de estrategia cooperativa basada en amplias coaliciones parlamentarias.
Beneficiarios de la política	Movimiento de beneficiarios movilizado. Fuerte interacción con el sistema político y gran poder de negociación.	Debilitamiento del colectivo. División interna y cooptación de su líder carismático. Baja receptividad del sistema político; poco poder de negociación de los dirigentes.
Sistema internacional	Presión internacional por compromisos asumidos por el país con organismos financieros mundiales.	Los costos de transición de la reforma son cubiertos por un préstamo del exterior.
Características de la política	Sistema de reparto ( <i>pay as you go</i> ). Crisis financiera. Presión fiscal insostenible, administración irracional y con criterios político-partidarios (comienza a modificarse en esta etapa). Monopolio estatal.	Sistema 'mixto', de capitalización individual y de reparto. Aumento del déficit por la transición. Se espera un saneamiento financiero a mediano plazo. Se incorporan actores privados. Administración pública y privada.

FUENTE: Elaboración propia.

\* Múltiples encuestas de la consultora Equipos/MORI con mediciones sobre percepción de la necesidad de cambios en la política social y la identificación con el "Batllismo de don Pepe" como ideología.

Por otra parte, es posible advertir que en la dimensión cultural se agrega la percepción de crisis del sistema y, por consiguiente, una amenaza concreta y la incertidumbre acerca de la provisión futura del bien. Hoy, a algunos años de la implementación del nuevo sistema, podría agregársele el creciente efecto *lock-in* al que se ven expuestos los afiliados a las administradoras de fondos previsionales. Ello convierte a este grupo en potencial defensor de la modalidad de la política en el futuro y, a medida que vaya creciendo en número, hace más improbable una vuelta atrás del paso dado en 1995.

## Epílogo

Sintetizar trabajos anteriores tiene entre sus ventajas la posibilidad de reflexionar con distancia sobre la temática tratada y contar con información no disponible en el momento de su redacción.

En la introducción a la investigación sintetizada en este artículo planteaba que su objetivo era explicar una predicción: que el plebiscito tendiente a derogar las AFAP no iba a tener andamio. Más allá de fútiles aciertos, la interrogante clave era si la reforma de la seguridad social era indicador de una reconfiguración del patrón de conflicto en el país.

Por *patrón de conflicto* se entiende el posicionamiento de actores políticos y sociales con visiones enfrentadas respecto a temas de agenda de una sociedad y las estrategias de acción para el logro de sus cometidos.<sup>27</sup> La identificación de un patrón implicaría la observación en el tiempo de los diversos alineamientos en torno a temáticas vinculadas a una materia común; en este caso, lo referente al Estado y las políticas públicas.

¿En qué aspectos se ponía de manifiesto el nuevo patrón? Hasta principios de la década del noventa primó en el Uruguay una alianza conservadora, defensora de las estructuras del “Estado batllista”, que bloqueó exitosamente varios intentos de reforma estructural ligados a distintos espacios de política pública (Filgueira y Papadópolos, 1996).

Básicamente, el conflicto se debatía entre un gobierno relativamente débil o minoritario en el Parlamento y una coalición conservadora o de veto con-

---

del entonces candidato Jorge Batlle en el sentido de que “habría que rever la cuestión de los ajustes de las pasividades”. Como consecuencia de esto, la fórmula presidencial debió firmar una declaración en la que establecía: “[...] el Partido Colorado y sus candidatos se comprometen a mantener dichos ajustes jubilatorios, que son la decisión libre y soberana del pueblo de la República [...]” (*El País*, Montevideo, 22/9/1999).

<sup>27</sup> A su vez, dicho patrón estará condicionado por los recursos de los actores participantes y podrá desarrollarse en cualquiera de los escenarios acumulativos de conflicto. Según Offe (1990), ellos son: la elite política, la matriz social y la lucha por la redistribución del poder social.

formada por la oposición de izquierda, el sindicalismo y otros actores sociales ligados a la lógica sectorial de la política. Generalmente dicha coalición lograba captar el apoyo del segundo partido tradicional en la oposición, que operaba con la lógica del *free rider*, trasladando el bloqueo de las iniciativas al Palacio Legislativo.<sup>28</sup>

Centrando nuestra atención en la seguridad social, este patrón aparece claramente delineado a partir del estudio del proceso sectorial desde la reasunción democrática hasta 1995. Los sucesivos gobiernos intentaron introducir modificaciones de diverso tipo y alcance, pero las iniciativas se vieron frustradas por la acción de la coalición de veto analizada en el artículo, que supo en muchos casos asegurarse el apoyo de legisladores del propio partido de gobierno.

A partir de 1995 parece inaugurarse un nuevo patrón de conflicto, al menos en lo sectorial, donde los gobernantes conforman una coalición con amplia base parlamentaria, que es su instrumento para la implementación de acuerdos no necesariamente gestados en el Congreso nacional. La disciplina partidaria combinada con la elección del momento más favorable del ciclo electoral (por ejemplo, al comienzo del período de gobierno) y el conocimiento cabal de la configuración de intereses y poderes, permitieron hacer de este un estilo eficiente para la implementación de transformaciones estructurales.

En Uruguay la consolidación de este *policy-style* está mediada por un aprendizaje técnico-político de la elite gobernante, fruto de los sucesivos intentos frustrados de reforma. Ese camino recorrido fue un elemento de peso en la consideración del nuevo modelo de seguridad social, e imprime en él una huella de moderación (al menos en comparación con varios países de la región).

El punto es que a partir de 1995, los gobiernos empezaron a contar con un apoyo parlamentario estable, fruto del disciplinamiento, lo que le permite sortear la oposición e introducir —gracias al aprendizaje comentado— reformas estructurales en temas sensibles como la seguridad social.<sup>29</sup>

Otro de los hitos que dan la pauta de modificaciones es la pérdida de efectividad que han tenido las últimas instancias de democracia directa a las que ha apelado la coalición conservadora. Además de los resultados negativos, una de las novedades fue el —aunque formal— tibio apoyo en los hechos que prestó el Frente Amplio a las últimas iniciativas, situación que no

---

<sup>28</sup> En Filgueira y Papadópulos (1996) se presenta un interesante intento de explicación de este patrón, utilizando como evidencia empírica la seguridad social, los intentos de modificación en el mercado laboral y las tentativas privatizadoras.

<sup>29</sup> Algunas claves explicativas pueden encontrarse en Filgueira y Filgueira (1997a) y Filgueira y Moraes (1999).

dejó de generar un debate dentro de esta fuerza política acerca de lo “oportuno” de embarcarse en esta clase de empresas.<sup>30</sup>

Por otra parte, la repetición de la exitosa experiencia de coalición entre los partidos Nacional y Colorado (que en este caso incluyó un acuerdo electoral en ocasión de la segunda vuelta de noviembre de 1999) daría la pauta de cierta continuidad en el nuevo patrón de conflicto que se está configurando. Una vez más, implica una importante presencia de ambos partidos en cargos de gobierno y la aprobación de leyes de relevancia concertadas fuera del ámbito parlamentario y aprobadas a partir de una fuerte disciplina partidaria. Ejemplo de ello podría constituirlo la recientemente aprobada Ley de Urgencia, paquete donde se incluye una serie de disposiciones relativas a lo que podríamos denominar *el avance en reformas institucionales*.

Existen otras interrogantes, aunque de mayor aliento que las anteriores. Pensando específicamente en seguridad social, parece muy poco factible la introducción de modificaciones sustantivas al sistema en los próximos años. Pero sí es probable que a mediano plazo se registre el acceso al gobierno del Frente Amplio, uno de los actores que componían esa coalición de veto y que apoyó, al menos formalmente, la derogación de las administradoras privadas.

Este partido deberá lidiar entonces con un sistema que rechazó hasta las últimas consecuencias y prometió modificar radicalmente. A esta compleja contingencia se le suma que, probablemente, el perfil del electorado que lo respaldó coincida en una porción importante con el de los afiliados al sistema vigente, los que podrían convertir en potenciales defensores de la política en su formato actual.

Evidentemente estas últimas líneas solo pretenden aportar una reflexión que trascienda el proceso de la política analizada e indagar posibles caminos de acción desde la ciencia política, en función de los posibles paisajes que pueda presentar el Uruguay en el futuro. Por supuesto que estos paisajes, como cualquier proceso político, no son de sencilla predicción y solo será sensato su análisis cuando estemos frente a ellos.

Mientras tanto, resultará interesante seguir con atención el proceso —aun incompleto desde mi punto de vista— de reconfiguración del patrón de conflicto en torno a la materia de políticas públicas sobre el que se hipotetizaba más arriba. Del posicionamiento y reposicionamiento de los actores durante el corto y mediano plazo dependerá en gran medida el que se produzcan nuevos quiebres sustantivos como el de 1995.

---

<sup>30</sup> Referendos contra la ley que regulaba el mercado de energía eléctrica, el artículo 29 de la ley de inversiones y el de la seguridad social en contra de la existencia de administradoras privadas.

## Bibliografía

- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, 1999. *Memoria trimestral del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio*, BCU, División Control de AFAP, en <www.bcu.gub.uy>.
- CEPAL, 1995. *El debate actual de la política social en América Latina*, Maracaibo.
- COLOTUZZO, Luis A., 1997. "La seguridad social en el Uruguay", en *La seguridad social en el Uruguay de hoy, una visión social*, Representación de los trabajadores en el BPS, Montevideo.
- COORDINADORA DE JUBILADOS Y PENSIONISTAS DEL URUGUAY, 1998. *Informe al IV Congreso de la Coordinadora de Jubilados y Pensionistas del Uruguay*, Montevideo.
- CRESPO, Ismael, y Pablo MIERES, 1996. "Las elecciones uruguayas de 1994: continuidad en la transformación del sistema partidista", separata de la *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) n° 91, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- DE LOS CAMPOS, Hugo, 1997. "Los plebiscitos y la seguridad social", en *La seguridad social en el Uruguay de hoy, una visión social*, Representación de los trabajadores en el BPS, Montevideo.
- DUARTE, Luis, 1997. "Los últimos 25 años de la seguridad social uruguaya: un proceso de reversión y resistencia", en *La seguridad social en el Uruguay de hoy, una visión social*, Representación de los trabajadores en el BPS, Montevideo.
- EASTON, David, 1989. *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.
- ERRANDONEA (h.), Alfredo, 1994. "El cambio de función de plebiscitos y referendums en el sistema político uruguayo", en *Revista de Ciencias Sociales*, n° 10, Montevideo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, 1990. *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- FALCHETTI, Roberto, 1975. *Nociones fundamentales sobre la seguridad social*, División de publicaciones y ediciones de la Universidad de la República, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos, 1985. "Los movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay 1985", en *Los movimientos sociales en el Uruguay de hoy*, CIESU-Banda Oriental, Montevideo.
- FILGUEIRA, Fernando, y Juan Andrés MORAES, 1999. *Political environments, sector specific configurations, and strategies devices: understanding institutional reform in Uruguay*, Inter-American Development Bank, Working Paper R-351), Washington.
- FILGUEIRA, Carlos, y Fernando FILGUEIRA, 1994. *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, Arca, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos, y Fernando FILGUEIRA, 1997a. "Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo", en *Cuadernos del CLAEH*, n° 78-79, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos, y Fernando FILGUEIRA, 1997b. *Taming market reform, the politics of social State reform in Uruguay*, mimeo.
- FILGUEIRA, C.; C. MIDAGLIA y J. PETERSEN-THUMSER (comps.), 1997. *Desafíos de la seguridad social*, CIESU-DSE, Montevideo.
- FILGUEIRA, Fernando y PAPADÓPULOS, Jorge, 1996. "¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay", en *Prisma. Universidad Católica del Uruguay*, n° 6, Montevideo.



- FRANCO, Rolando, 1996. "Los paradigmas de política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, nº 58, Santiago de Chile.
- GRAHAM, C., G. MERILEE, E. LORA y J. SEDDON, 1999. *Improving the Odds: political strategies for institutional reform in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington
- HIRSCHMAN, Albert, 1977. *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HIRSCHMAN, Albert, 1984. *De la economía a la política y más allá*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LABADIE, Gastón (coord.), 1995. *Aspectos políticos y sociales de la reforma de la seguridad social*, GEOPS, Montevideo.
- LO VUOLO, Rubén, 1995. "El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social. ¿Una alternativa para los países del Cono Sur?", trabajo presentado en el seminario "Seguridad social básica vs. previsión social: desafíos a la política social en los países del Cono Sur", Montevideo.
- LUNA, Juan Pablo, 2000. *Virtuous circles of development? Some preliminary hypotheses for contemporary Latin America. A political economy approach*, mimeo, Chicago.
- MESA LAGO, Carmelo, 1994. *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina, importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, CEPAL, serie Reformas de Política Pública nº 28, Santiago de Chile.
- MESA LAGO, Carmelo, 1996. "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", en *Revista de la CEPAL*, nº 60, Santiago.
- MESA LAGO, Carmelo, y Fabio BERTRANOU, 1998. *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, CLAEH, Montevideo.
- MEYNAUD, Jean, 1990. *Los grupos de presión*, Fundación de Cultura Universitaria, Servicio de Documentación en Ciencia Política, Montevideo.
- MIDAGLIA, Carmen, 1995. "Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa", en *Fronteras*, nº 1.
- MOREIRA, Constanza, 1997. *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*, Trilce, Montevideo.
- OFFE, Claus, 1990. *Contradicciones del Estado de bienestar*, Alianza, Madrid.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP), 1998. "Informe sobre la implementación y avances del nuevo sistema previsional", OPP, Comité de Evaluación y Seguimiento, en <<http://www.opp.gub.uy/prss>>.
- OLSON, Mancur, 1968. *La lógica de la acción colectiva, bienes públicos y la teoría de grupos*, Limusa Noriega, Nueva York.
- PANIZZA, Francisco, 1987. "El clientelismo en la teoría política contemporánea", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 44, Montevideo.
- PAPADÓPULOS, Jorge (1992). *Seguridad social y política en el Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*, CIESU, Montevideo.
- PERRIN, Guy, 1979. "Estudios previos a la reforma de la seguridad social", en *Revista de la Seguridad Social*, nº 1, Madrid.
- PIERSON, Paul, 1993. "When effects become cause. Policy feedback and political change", en *World Politics*, vol.45, Nº4. Johns Hopkins University Press.



- PIERSON, Paul, 1994. *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, Harvard.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, marzo de 1997. "Informe del Poder Ejecutivo a la Asamblea General sobre el estado de la República", Montevideo.
- RAMA, Germán, 1971. *El club político*, Arca, Montevideo.
- RODRÍGUEZ, Renán, 1998. "Los aspectos normativos de la reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones y la adaptación de las estructuras institucionales de la seguridad social al cambio", en *Banco de Previsión Social*, <<http://bps.gub.uy/NuevaLey/Reforma.htm>>.
- RUESCHEMEYER, D., E. HUBER y J. STEPHENS, 1992. *Capitalist development and democracy*, University of Chicago Press, Chicago.
- SALDAIN, Rodolfo, 1995. *Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley 16713 del 3 de setiembre de 1995*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- SALDAIN, Rodolfo, 1997. "Características y funciones de los sistemas de seguridad social en América Latina", en *Desafíos de la seguridad social*, CIESU, DSE, Montevideo.
- TITMUSS, R., 1974. *Social policy*, Pantheon, Nueva York.
- VENEZIANO, Alicia, 1994. "La sorpresa del NO en el plebiscito del 28 de agosto", en *Revista de Ciencias Sociales*, nº 10, Montevideo.

---

## Resumen

Este artículo se ocupa de la reforma de la seguridad social en el Uruguay, desde la reasunción democrática hasta el fracaso de la iniciativa plebiscitaria contra las administradoras privadas de fondos previsionales. En el marco de la evolución de las políticas sociales como generadoras de política, el análisis se centra en la coalición de veto formada por sindicatos, partidos de izquierda y, muy especialmente, el movimiento de jubilados y pensionistas. Para entender la reforma exitosa que constituyó la ley 16.713 de setiembre de 1995 se analiza la evolución del movimiento en tres etapas: una de conformación de una nueva lógica de representación sectorial, una segunda de alta eficacia y éxito político, y una tercera de declive. Tras esbozar el contexto de la problemática, el trabajo conceptualiza los intentos de reducción del Estado de Bienestar en tanto proyectos políticos y revisa algunas propuestas teóricas al respecto. Inmediatamente aborda el tema de la seguridad social en Uruguay y específicamente la periodización referida. Finalmente, marca algunas inquietudes surgidas de la investigación.

**Palabras clave:** seguridad social, política social, bienestar social, Afap, reforma del estado.

## Abstract

This article deals with the reform of the social security in Uruguay, since the restart of democracy until the failure of the plebiscit initiative against private administrators of preisional funds. Within the framework of the evolution of social policy as generators of politics, the analysis is centered in the veto coalition formed by syndicates, left parties

and, specially, the movement of retired persons and pension receivers. To understand the successful reform that constituted the law 16.713 of September 1995, the evolution of the movement is analyzed in three stages: one of conformation of a new logic of sector representation, a second of high efficacy and political success, and a third one of downfall. After outlining the context of the problematic, the work conceptualizes the attempts of reducing the Welfare State as political projects and revises some theoretical proposals regarding this point. Immediately, it deals with the topic of social security in Uruguay and, specially, within the referred period. Finally, it points out some problems arisen during the investigation.

**Key words:** social security, social policy, social welfare, Afap, State reform.

---