

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**La comunicación es el motivo de la discordia.  
Evaluación de los actores implicados en la  
Reforma Educativa 1995-1999**

**Alejandra Toledo**  
**Tutora: Adriana Marrero**

**2004**

# ÍNDICE

Resumen .....	Pág. 1
I. Introducción .....	Pág. 2
II. Problema de Investigación .....	Pág. 4
II.1. Presentación del Problema de Investigación .....	Pág. 4
II.2. Justificación del Problema de Investigación .....	Pág. 7
II.3. Fundamentación del Problema de Investigación.....	Pág. 8
II.4. Objetivos de la Investigación.....	Pág. 16
III. Estrategia de Investigación.....	Pág. 17
III.1. Fundamentación Metodológica.....	Pág. 17
III.2. Técnica de investigación .....	Pág. 18
III.3. Actores relevados .....	Pág. 19
III.4. Reseña sobre el Trabajo de Campo.....	Pág. 21
III.5. Hipótesis.....	Pág. 23
IV. Hallazgos.....	Pág. 24
IV.1. Breve reseña sobre el análisis.....	Pág. 24
IV.2. Presentación de los Hallazgos .....	Pág. 25
<b>1º Parte: Los distintos obstáculos para el diálogo .....</b>	<b>Pág. 25</b>
• Las percepciones de los docentes respecto al diálogo durante la reforma.....	Pág. 26
• Las carencias de ambas partes dialogantes.....	Pág. 28
• Un trío complejo: Autoridades, Dirigencia Sindical y Bases Sindicales.....	Pág. 29
• Asambleas Técnico Docentes y lógica burocrática clásica”.....	Pág. 32
• Germán Rama, un obstáculo para el dialogo y la obtención de acuerdos.....	Pág. 34

<b>2º Parte: Las características de los discursos de los docentes según su relación con el Sindicato.....</b>	<b>Pág. 35</b>
• <b>Un motivo para rechazar la Reforma: las Agencias Internacionales de Crédito.....</b>	<b>Pág. 35</b>
• <b>“Ola de reformas educativas en América Latina”.....</b>	<b>Pág. 36</b>
<b>3º Parte: “La comunicación fue el motivo de la discordia”.....</b>	<b>Pág. 38</b>
<b>Movilizaciones y eficacia de las medidas de lucha adoptadas.</b>	
<b>V. Conclusiones.....</b>	<b>Pág. 40</b>
<b>VI. Bibliografía.....</b>	<b>Pág. 49</b>

## RESUMEN

La siguiente investigación se enmarca dentro del proceso de Reforma Educativa en Educación Primaria, entre los años 1995 y 1999.

El problema de investigación supone que cualquier proceso de reforma educativa que no brinde la posibilidad de negociación y obtención de acuerdos en la formulación e implementación de las políticas educativas, corre riesgo tanto su aprobación (legitimidad) por parte de sus actores implicados como riesgo de no ser eficiente y eficaz, por la posibilidad del surgimiento de conflictos.

El objetivo de esta investigación es realizar un estudio sistemático de las evaluaciones hechas por docentes, dirigentes sindicales y autoridades educativas, acerca del proceso de reforma educativa en la enseñanza primaria, durante el periodo 1995- 1999, fundamentalmente en lo que respecta al relacionamiento entre Autoridades- Cuerpo Docente durante este período.

Desde un abordaje de tipo cualitativo, la estrategia metodológica es de tipo descriptiva-hermenéutica. Se utilizó a la entrevista semi-estructurada como técnica de investigación y el universo de estudio estuvo comprendido por: Autoridades Educativas, Dirigentes Sindicales (F.U.M.) y Docentes de Educación Primaria, para el periodo 1995-1999.

La síntesis de las dos hipótesis que guían el presente trabajo afirma lo siguiente:

- Los conflictos surgidos en el proceso de Reforma 1995-1999, fueron una reacción frente a la escasa participación otorgada a los actores relevantes, más que un disenso sobre sus contenidos y líneas de acción, conflictos que posiblemente generen efectos negativos sobre la legitimidad, eficiencia y eficacia de la reforma.

# I. INTRODUCCIÓN

La reforma educativa impulsada a partir de 1995 por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y por el Consejo Directivo Central (CODICEN) se desplegó en un contexto internacional signado por el “resurgimiento” de Reformas Educativas en América Latina durante la década de los 90’. Esta “ola de reformas educativas” respondía a las nuevas exigencias y desafíos que planteaban los profundos cambios estructurales en los que se vieron involucrados los países latinoamericanos durante esa década: globalización; profundización de las relaciones comerciales en el mercado mundial y nuevas exigencias en términos de competitividad; reformas estructurales, dentro de la cual tenía lugar la reforma del Estado y la consecuente redefinición de cuál sería el papel del mismo en relación a la educación pública.

Estas nuevas exigencias y desafíos a los que se enfrentaba la educación pública uruguaya se conjugaron con un profundo proceso de deterioro cuantitativo y cualitativo de la misma, que se remontaba desde la década de los 70’ y del cual daban cuenta las altas tasas de repetición y deserción, fundamentalmente en niños provenientes de sectores socio-económicos poco favorables. Este deterioro adquiría dimensiones más importantes en comparación a una educación pública que desde la reforma Vareliana había gozado de una respetable posición dada su extensión y calidad.

Es en este contexto que, a partir del año 1995, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Consejo Directivo Central (CODICEN) pone en marcha un proceso de reforma, el cual se enmarca dentro del Presupuesto Quinquenal para el período 1995-1999 y cuyos principios rectores fueron la calidad, la equidad, la dignificación de los docentes y la modernización de la gestión educativa.

Dicho proceso de reforma, el cual suponía importantes transformaciones dentro del subsistema que comprende la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), no estuvo exento de tensiones y situaciones conflictivas entre los diferentes actores que se encontraron involucrados en un proceso de tal envergadura. Ejemplo de dichas tensiones, fueron las expresiones públicas de los propios involucrados, tanto desde filas del gobierno educativo como desde filas docentes:

- "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 Estado 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." (**Germán Rama, El Observador, 22/8/96**).

- "Reiteramos la necesidad de cambios en nuestro sistema educativo, que sean fruto de una elaboración participativa y que apunten a la formación de un hombre integral, ciudadano comprometido, capaz de situarse en las coyunturas que se le presentan para analizar y

modificar la realidad. Insistimos en que la Reforma Educativa ignora y tergiversa las propuestas de los docentes.... Responde a una concepción economicista que subordina los objetivos pedagógicos a los económicos y que desconoce nuestra tradición humanista-reflexiva." (ATD, 1998).

A partir del reconocimiento del clima tenso y conflictivo entre los actores que formaron parte de la Reforma Educativa de 1995-1999, es que esta investigación se propuso tomar este hecho como tema de investigación de interés para ser abordado.

Las opiniones y críticas realizadas por los diferentes actores sobre la reforma educativa han sido de dominio público a través de diferentes medios de comunicación, artículos de prensa, actas de sesiones parlamentarias, de asambleas sindicales y de mesas de ATD, sin embargo, todas ellas lejos se encuentran de estar sistematizadas.

Siendo esto así, tras haber constatado los conflictos y las tensiones entre las autoridades educativas y el cuerpo docente que rodearon al proceso de reforma y porque según Operti "*La comunicación es el motivo de discordia*" (Operti, 1997b), el **objetivo** que se propuso esta investigación fue: *un estudio sistemático de las evaluaciones hechas por los distintos actores implicados* (autoridades, cuerpo docente y dirigencia sindical), *acerca del proceso de reforma educativa en la enseñanza primaria, durante el periodo 1995-1999.*

La exposición que sigue a continuación está estructurada en cinco partes. En primer lugar, se presenta el Problema de Investigación, el cual fue formulado en base a la conjugación de debates procedentes desde el área de las Políticas Educativas (dicotomía "Eficiencia-Legitimidad"), desde una discusión paradigmática acerca de los Modelos de Gestión Educativa y algunos aportes desde el área de políticas públicas (**Capítulo II**). Dentro del mismo capítulo se expone la justificación y el marco conceptual, el cual tuvo como ejes principales: - la Teoría de las Organizaciones de Weber por un lado y de Crozier- Friedberg por otro; - los aportes de Habermas desde su Teoría de la Acción Comunicativa. En segundo término, se presenta la Estrategia Metodológica, caracterizada por un abordaje de tipo cualitativo, utilizando a la entrevista semi- estructurada como técnica de investigación. En el mismo capítulo se encuentran consideraciones referentes al Universo de Estudio y la construcción de la muestra, conjuntamente con una reseña del Trabajo de Campo (**Capítulo III**). Posteriormente, previa exposición de algunas consideraciones respecto al análisis de la información obtenida, se presentan los principales hallazgos, organizados en tres subtítulos: 1ª parte: Los distintos obstáculos para el diálogo, 2ª parte: Las características de los discursos de los docentes según su relación con el Sindicato y 3ª parte: Movilizaciones y eficacia de las medida de lucha adoptadas (**Capítulo IV**). Finalmente se exponen las conclusiones finales a las que se ha llegado, fruto del trabajo desarrollado a lo largo de la investigación (**Capítulo V**) y la referencia de la bibliografía consultada (**Capítulo VI**).

## II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### II.1. Presentación del Problema de Investigación

Teniendo presente las tensiones y conflictos que se hicieron públicos durante el transcurso de la reforma educativa -principalmente en los años 96' y 97'-, el proceso de formulación del problema de investigación fue resultado de una discusión previa en torno a dos ejes temáticos. Por lo tanto, a modo de presentación del problema que fue propuesto en este trabajo y del cual se pretende ofrecer algunas respuestas, se desarrollará la discusión a partir de la cual el problema de investigación fue definido.

Tales ejes temáticos fueron: en primer lugar el debate paradigmático sobre los modelos de gestión educativa y en segundo lugar el debate presente en el ámbito de las políticas educativas, respecto a la dicotomía: *"eficiencia-legitimidad"*.

- Respecto al primer debate, cabe decir que existen dos formas paradigmáticas de pensar el contexto de la Reforma Educativa del periodo 1995-1999 y las características de su gestión durante este proceso. Tomando en cuenta lo planteado por Juan Casassus (2000a), disponemos de dos modelos abstractos -en tensión entre ellos- a partir de los cuales situarse al pensar la gestión educativa (Ver cuadro N° 1. Anexo).

Cada modelo paradigmático entraña determinados supuestos acerca de la naturaleza de la realidad educativa, como también, cada uno de ellos se corresponde con determinados modelos de gestión. A partir de los mismos, podemos distinguir dos posibles formas de abordar la formulación, implementación y evaluación de la reforma educativa que tuvo lugar entre 1995 y 1999.

El Paradigma de tipo A se corresponde en grandes términos con un modelo de gestión racionalista y que en términos metodológicos supone un abordaje "inputs-outputs" de corte cuantitativo. Según Casassus: *"En este paradigma, lo importante es determinar con precisión el producto de la educación o rendimiento del sistema, para así poder medirlo, determinar el ámbito y niveles de calidad, referirlo a estándares y a partir de ello, alinear procesos para mejorar la productividad (eficiencia) y el producto (eficacia)"* (Casassus, 2000a; 19).

Este paradigma propone concebir a la realidad educativa como estable, homogénea, unidimensional, la cual responde de forma mecánica y predecible a las políticas educativas que se le aplican. Los actores involucrados y partícipes de esta realidad, resultan ser meros ejecutores neutrales de las políticas educativas desplegadas, donde las motivaciones ideológicas, valorativas y subjetivas de sus acciones además de no ser tenidas en cuenta, tampoco tienen incidencia alguna durante el proceso.

Sin embargo, surgen ciertas interrogantes en torno a este modelo a partir de las palabras expresadas por Sergio Martinic: "... las reformas educativas tienen por objeto producir cambios culturales que afectan los contenidos, las prácticas y las interacciones de los actores relacionados con el sistema educativo. Este proceso de cambios se realiza en un complejo sistema de relaciones en el cual los actores intervienen con sus propios marcos de referencia desde los cuales piensan, definen sus intereses y las estrategias colectivas de acción. En estas interacciones se producen consensos, disensos y espacios de incertidumbre". (Martinic, 2001c; 2)

Esta cita, da muestra de la necesidad de incluir en la gestión de cualquier proceso de reforma educativa una perspectiva multidimensional, que dé cuenta de la incidencia significativa que tienen los componentes valorativos, ideológicos y subjetivos de aquellos individuos que participan y forman parte de un proceso de reforma educativa. Estos componentes se encuentran comprendidos dentro del "Paradigma de Tipo B" planteado por Casassus.

Estos componentes valorativos, ideológicos y subjetivos que forman parte tanto las acciones como los discursos desplegados por los individuos involucrados en este proceso, son considerados como un elemento constitutivo de la realidad educativa, los cuales influyen y potencialmente pueden cambiar el rumbo de las políticas educativas. Estos componentes subestiman la racionalidad lineal de los modelos de gestión que son comprendidos dentro del Paradigma de tipo A, al enfrentarse a una realidad educativa que se caracteriza por ser multidimensional, flexible y hasta cierto punto imprevisible.

Dicho todo esto, esta investigación toma como eje central de la misma, el tratamiento de estos componentes ideológicos, valorativos y subjetivos de los actores que participaron del proceso de reforma educativa 1995-1999 a nivel de enseñanza primaria.

- La segunda línea de debate surge, a partir de la indagación bibliográfica sobre reformas educativas, donde la dicotomía Eficiencia- Legitimidad cobra relevancia dentro del área de las políticas educativas.

La disyuntiva entre la eficiencia y la legitimidad, es una de las ocho posibles tensiones en un proceso de reforma educativa que plantea Braslavsky y Cosse: "*Persiguiendo una supuestamente posible eficiencia inmediata se omite insistir en la búsqueda de consensos con actores significativos de la cotidianeidad escolar, con la cual en ocasiones se pierden oportunidades de construir condiciones para una real eficacia a través de procesos menos rápidos pero, a la larga, también más eficaces*". (Braslavsky y Cosse, 1996a; 13).

Si se parte del supuesto probable de que la reforma educativa desplegada entre 1995 y 1999 puso mayor énfasis en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en detrimento de la posibilidad de construir

consensos entre los actores implicados en el mismo, permitiría entender a los conflictos y tensiones constatadas durante la reforma educativa como expresión de la posible situación descripta.

Por otro lado, cabe plantear que en esta búsqueda de la eficiencia y la eficacia -en detrimento de la construcción de consensos-, posiblemente se hayan encontrado con ciertas restricciones y obstáculos en el proceso de implementación de las políticas educativas, producto mismo de las tensiones y conflictos mencionados. Por lo tanto, el corolario probable de esta falta de consenso y poca legitimidad con que cuentan los cambios educativos propuestos, puede resultar en una pérdida de eficiencia, entendiendo por eficiencia la capacidad que posee una organización educativa en producir la máxima cantidad de resultados que se ha propuesto lograr, con el mínimo de recursos, energía y tiempo. También es probable pensar que, como resultado de esta situación haya existido una pérdida de eficacia en las políticas educativas implementadas, entendiendo ésto como la capacidad de la organización educativa en lograr alcanzar las metas y los resultados que se encontraban contenidos dentro de la reforma.

Tanto la dicotomía “Eficiencia- Legitimidad” como los dos modelos paradigmáticos en la gestión educativa es posible relacionarlos con dos modelos de formulación e implementación de políticas públicas considerados como casos polares: el “Modelo Racionalista” y el “Modelo Incrementalista” de Lindblom. El primero se caracteriza por la extrema racionalidad en su articulación, guiado por el criterio de eficiencia en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. El modelo Incrementalista es caracterizado a partir de las propias palabras de Lindblom: *“Las interacciones establecen o hacen las políticas. Como procesos de solución de problemas y elaboración de políticas, las interacciones constituyen una alternativa al análisis”* (Lindblom, 1991a; 40).

La relación posible de establecer entre la dicotomía “Eficiencia- Legitimidad y los dos modelos de gestión educativa de Casassus respecto a estos los modelos de formulación de políticas públicas de Lindblom es la siguiente: a través del Modelo Racionalista -semejante a las características del Paradigma de tipo A-, se asegura la eficiencia de la formulación e implementación de las políticas educativas, a través de una planificación estrictamente ordenada, racional y técnica, descuidando la legitimidad de la misma, la cual se conseguiría a través de la búsqueda de consenso con los actores relevantes. A través de un Modelo Incrementalista, -semejante al Paradigma de tipo B-, la legitimidad estaría en gran parte asegurada por la participación de los actores en su formulación e implementación, participación que implicaría una pérdida de eficacia en términos de rapidez y predecibilidad.

Respecto a estas formas polares de modelos de política pública de Lindblom, es importante tener en cuenta que la reforma educativa 1995- 1999, se caracterizó por acercarse decididamente el polo racionalista, según el estudio realizado por la politóloga Mancebo. (Mancebo, 2001b).

A partir de esto, se desprende que dicha reforma tuvo una formulación e implementación de sus políticas sumamente racionalista, técnica y volcada a la eficiencia, subestimando los procesos de interacción y de obtención de consenso tanto en momentos de formulación como de implementación de la misma. En este caso no existió una disyuntiva entre la eficiencia y la legitimidad, ya que las autoridades educativas optaron por la primera, corriendo el riesgo de dar lugar a la tensión prevista por Braslavsky y Cosse, la cual también es prevista por Martinic: *“Existe un amplio consenso en que las reformas actuales no son sustentables si la población no se involucra en su diseño y ejecución”* (Martinic, 2001c; 9)

En síntesis, al enfrentarnos a las declaraciones realizadas tanto por las autoridades educativas como por las ATD y dirigentes sindicales, éstas resultaron ser una importante evidencia empírica del **problema social** que supuso que la diversidad de opiniones –en algunos casos divergentes– entre de los actores participantes de la Reforma Educativa no encontrara suficientes instancias de diálogo y negociación, permitiendo llegar así a un mínimo consenso a la hora de formular e implementar la misma y que derivó en situaciones de conflicto y tensión entre los participantes.

La incapacidad de la Administración Nacional de Educación Pública y del Consejo Directivo Central (acotado a la Reforma 1995-1999 y a los actores de Educación Primaria) de incluir y canalizar la diversidad de opiniones y propuestas a través instancias efectivas de diálogo y negociación, derivaron en conflictos y problemas de legitimidad. Dicha incapacidad no sólo afectó a la legitimidad de la reforma, sino también dio lugar al surgimiento de obstáculos como lo fueron los conflictos vividos en el proceso de implementación, lo que derivó en problemas de eficiencia y eficacia, siendo éste el **problema sociológico** al que se compromete dar respuesta en esta investigación.

## II.2. Justificación del Problema de Investigación

Toda reforma educativa, como conjunto de políticas destinadas al mejoramiento cuantitativo y cualitativo del Sistema Educativo es un tema social de importancia y tiene una relevancia social que trasciende al ámbito específico de la educación. Resulta poco discutible desde algún punto de vista, la relevancia social que significa la democratización en el acceso y en la permanencia dentro del sistema educativo, objetivo que han declarado perseguir todas las políticas implementadas por la Reforma Educativa (ANEP- CODICEN, 1998).

En lo que respecta a la Reforma Educativa durante el período 1995- 1999, las opiniones y críticas realizadas por los diferentes actores involucrados en ésta, han sido de dominio público a través de diferentes medios de comunicación, artículos de prensa, actas de sesiones parlamentarias, de asambleas sindicales y de mesas de ATD, sin embargo, todas ellas se encuentran dispersas.

Por lo tanto, la relevancia de la propuesta de presentar un estudio sintético y sistematizado de las evaluaciones hechas por los actores implicados en el proceso de la reforma educativa, surge de la posibilidad de ser tenida en cuenta a la hora de planificar nuevas estrategias educativas sobre la base de acuerdos y consensos, con la finalidad de hacer más legítimas y efectivas las políticas que se lleven adelante.

El producto de esta investigación puede ser de utilidad para el siguiente planteo hecho por Renato Operti: *"Seguramente se deberán perfeccionar los mecanismos de convocatoria y de generación de consensos sobre las propuestas y las vías más adecuadas de implementación..."* (Operti, 1997b; 154)

La reforma educativa fue un proceso que involucró los tres niveles de enseñanza pública que conforman la ANEP: enseñanza inicial, primaria, y media -que comprende tanto la enseñanza secundaria y la educación técnico- profesional-. Sin embargo, tomar en cuenta los tres niveles que conforman la ANEP supone un proyecto de gran envergadura e imposible de abarcar en esta investigación. Por este motivo, se optó reducir la investigación al tratamiento del nivel de enseñanza primaria.

A modo de justificación de la elección hecha por el nivel de educación primaria utilizaré las propias palabras de la autoridad técnica que llevó adelante esta reforma: *"Se puede apreciar que hay una cadena de exclusión social que se inicia con la no asistencia a la preescolar, sigue con repetición en la enseñanza primaria y con egresos de la escuela a edades tardías, que determinan bajas posibilidades de continuar estudios de enseñanza media, a lo que se agrega un pequeño sector que no logró terminar la primaria y que constituye el más excluido de las oportunidades de incorporación futura a la sociedad"* (Rama, 1991b; 34).

### II.3. Fundamentación del Problema de Investigación

El marco teórico que se tomó de base para el análisis de la información recabada en esta investigación, tuvo como pilares fundamentales por un lado: la contraposición de dos enfoques teóricos sobre las organizaciones -Crozier- Friedberg y Max Weber-. Por otro lado, la Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas. El marco conceptual del cual se sirvió esta investigación será desarrollado a continuación.

- Por supuesto que enfoques sobre la Teoría de la Organización existen tantos como tradiciones teóricas hay. Coherente a la naturaleza particular del objeto de investigación, corresponde tomar la perspectiva teórica expuesta por Crozier y Friedberg -de la cual se hará mención bajo el nombre de "Teoría Crítica de las Organizaciones"-.

Sin embargo, esto no quita hacer mención de otras tradiciones teóricas, las cuales a grosso modo podemos agruparlas bajo el título de “Teorías Clásicas de las Organizaciones”, tomando particularmente la visión de organización como fenómeno burocrático de Max Weber, a fin de contraponerla con la “Teoría Crítica de las Organizaciones”.

Haciendo un resumen acerca de las visiones “clásicas” de la organización -salvando las diferencias- en líneas generales se puede decir que: la organización supone una muy bien definida división jerárquica de trabajo, a partir de la cual se desprenden una variedad de tareas diferenciadas e interdependientes entre ellas, con la correspondiente distribución de poder entre las diferentes autoridades legítimas, que en su conjunto aseguran una unidad con un funcionamiento eficiente.

En el caso de Max Weber, en su libro *¿Qué es la Burocracia?*, plantea como mejor forma organizativa aquella de carácter burocrático, donde la acción de esta organización se plantea como un proceso racional orientado a ajustar los medios a los fines de esa organización. Organización que en su interior se encuentran distintos niveles de autoridad, formando así una jerarquía entre niveles subordinados, a cada cual le corresponde una tarea normativamente determinada.

En las palabras del propio autor: *“Precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de los desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo”* (Weber, 2000c; 47-48).

Dicho modelo de organización no se ajusta a las necesidades de esta investigación. Las razones por la que este modelo de organización burocrática de Weber no es compatible con los objetivos de esta investigación queda bien ejemplificado por Bobbio: *“...el modelo weberiano es demasiado mecanicista para ser eficiente en situaciones que requieran una alta capacidad de ductilidad y de adaptación; que finalmente Weber no ha tomado en cuenta los aspectos informales de las organizaciones y que, por lo tanto, no ha sabido prever las disfunciones burocráticas”* (Bobbio, 1995a; 171)

Otra perspectiva clásica de las organizaciones, es la expuesta por Talcott Parsons, a través de su Teoría de Sistemas. Este desarrolla una visión de las organizaciones como sistemas con su correspondiente estructura y funciones que suponen un todo coherente a través de su integración normativa. Es principalmente dentro de este enfoque, el Estructural-Funcionalista, donde el conflicto al interior de las organizaciones, como consecuencia de conductas y comportamientos desviados, tiene el carácter de patológicos.

Estas visiones racionalistas y normativas de la organización, no permiten en el caso concreto de esta investigación, abordar la dinámica, complejidad y heterogeneidad que tiene el problema de investigación, sin considerarlo como una situación patológica o disfuncional.

El hecho de que los actores individuales o colectivos tengan la capacidad de influir en los procesos de la organización por fuera de lo que es estipulado normativamente para su función, se distancia del concepto de “funcionario” de Weber, el cual lo describe como: una persona libre que se debe al deber fijo de su cargo, dentro de una jerarquía rigurosa, con competencias rigurosamente fijadas, y en virtud de un contrato por el cual recibe un sueldo fijo (Weber, 1972; 8).

Por supuesto que en el caso de los maestros por poner un ejemplo, estos son funcionarios con un sueldo fijo, y con un determinado cargo: el de enseñar dentro de las aulas. Sin embargo, aunque se considere una actitud no legal respecto a los fines de la organización, estos pueden llevar adelante acciones que no correspondan con lo normativamente estipulado. Acciones motivadas por intereses personales, intereses colectivos o reivindicaciones de un grupo de presión (como por ejemplo el sindicato de maestros) no son compatibles con la neutralidad y objetividad que se pretende en las acciones del funcionario weberiano.

En esta investigación, parte del análisis de las distintas evaluaciones hechas por los actores implicados en la Reforma Educativa, será en función de considerar a la Educación Primaria como una organización. El considerarla como una organización, en principio no se refiere a la forma organizativa que plantea desde la Teoría Clásica, sino que supone considerarla a partir de la visión crítica de la organización expuesta por Crozier y Friedberg.

Para estos autores: “...*la organización, a fin de cuentas, no es más que un universo de conflicto, y su funcionamiento es resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades contingentes, múltiples y divergentes de actores relativamente libres que utilizan las fuentes de poder de que disponen*” (Crozier y Friedberg, 1990a; 77).

Un concepto fundamental que es necesario introducir para comprender como es la acción individual o grupal dentro de este tipo organización planteada por Crozier y Friedberg, es el concepto de poder. Estos autores definen al poder, no necesariamente como un atributo de determinado cargo dentro de la estructura jerárquica, sino como una relación entre actores, precisamente una relación de intercambio que se da en términos de desigualdad, términos en los que necesariamente hay que negociar. Este tipo de relación de intercambio se da por supuesta entre los distintos actores partícipes de la reforma, en diversas circunstancias y contextos dentro de la organización educativa.

En las propias palabras de los autores: “*El poder reside, pues, en el margen de libertad de que disponga cada uno de los participantes comprometidos en una relación de poder, esto es, en su mayor o menor posibilidad de rehusar lo que el otro le pida*” (Crozier y Friedberg, 1990a; 54).

En mayor o en menor medida, los distintos actores implicados en la Reforma Educativa poseen cierto margen de poder que les otorga capacidad de negociación. Ejemplo de ello puede ser el recurso a la huelga o el negarse a la participación activa de las nuevas políticas educativas de la

Reforma por parte de los funcionarios docentes y por el sindicato, la amenaza de descuento salarial por días de paro o la negativa a establecer una mesa de negociación por parte de las autoridades, la exposición pública de irregularidades en los centros educativos por parte de los docentes, etc.

Que existan estos recursos no significa que siempre se recurra a ellos. No significa que exista una situación de permanente conflicto, sino que su existencia potencial se expresa en diferentes parámetros en la negociación. Se puede decir que la existencia potencial de las estrategias anteriormente nombradas corresponde a las “zonas de incertidumbre”, idea que refiere a la imprevisibilidad del comportamiento de un actor frente a otro, el cual le otorga un mayor margen de capacidad de acción. (Crozier y Friedberg, 1990a).

Respecto a estos recursos con que cada uno cuenta a la hora de negociar, en estos intervienen las delimitaciones que la estructura de la organización impone a las interacciones y a las relaciones de poder entre los actores. Según Crozier y Friedberg: *“En este nivel es cuando intervienen las características estructurales de una organización”* *“Éstas delimitan el campo de ejercicio de las relaciones de poder entre los miembros de una organización y definen las condiciones en las que éstos pueden negociar entre sí”* *“Son las restricciones que se imponen a todos los participantes”* (Crozier y Friedberg, 1990a; 65).

En esta perspectiva “crítica” acerca de las organizaciones, se encuentra presente aunque no de manera explícita el concepto de negociación, entendiendo por esto una relación de intercambio, la cual supone conceder y recibir en virtud de la capacidad que se tiene de hacer uso de las ventajas estratégicas o capacidades de acción (pertinencia de la zona de incertidumbre / imprevisibilidad del comportamiento).

La importancia de la noción de negociación resulta de las propias características de la organización, dentro de la cual coexisten objetivos múltiples y racionalidades contingentes y posiblemente divergentes entre sus integrantes. En este sentido, si la organización desea actuar con eficiencia y ser eficaz (eficacia), debe necesariamente tratar de obtener la buena disposición de sus integrantes a fin de movilizar sus energías en pos del buen funcionamiento de la organización. Esto necesariamente implica la existencia de diferentes espacios de negociación, a partir de los cuales se puedan articular los diferentes intereses y objetivos múltiples de los actores que participan de la organización en cuestión.

Respecto a esto, Crozier y Friedberg sostienen que: *“Este problema no sólo consiste en integrar todas las actividades indispensables para perseguir un resultado -eficiencia-, sino también en integrar las relaciones de poder y las estrategias de los actores que aseguran la ejecución de estas actividades -eficiencia-”* (Crozier y Friedberg, 1990a; 79).

Las características que asumen las organizaciones según como las describen Crozier y Friedberg, se corresponde con que al interior de ellas difícilmente se puedan encontrar una racionalidad

absoluta que coordine sus acciones y con una legitimidad que reclame para sí el estatus de incuestionable por parte de sus integrantes.

La noción de racionalidad y de legitimidad, las cuales forman parte de las categorías explicativas en base a las que se desarrollará el análisis precedente, se sustentarán teóricamente a partir de algunas definiciones comprendidas dentro de la “Teoría de la Acción Comunicativa” propuesta por Habermas.

- A continuación se desarrollarán aquellas definiciones teóricas comprendidas dentro de la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas, las cuales son de utilidad para el análisis de esta investigación.

Respecto a las acciones desplegadas por aquellos actores involucrados en el proceso de reforma educativa 1995-1999, éstas pueden ser consideradas como acciones que dan cuenta del componente teleológico de una acción. Esto es posible, bajo el supuesto de que las acciones desplegadas por los actores involucrados en la reforma 1995-1999, contienen implícitamente un plan de acción, a partir del cual lograr la realización de determinado fin que se han propuesto.

A partir de las proposiciones teóricas sobre la acción que aporta el trabajo teórico de Habermas, es posible identificar las características que asumieron las diferentes acciones desplegadas por los actores involucrados dentro del proceso de reforma, con la finalidad de acceder al fin que se han propuesto y de las cuales es posible que se haga mención dentro de su construcción discursiva durante el proceso de una entrevista.

Que los propios individuos involucrados puedan dar cuenta de sus acciones y las del resto de los actores dentro de su construcción discursiva, es posible ya que la distinción planteada por Habermas no solamente supone aspectos analíticos de la acción sino que: *“son las acciones concretas las que pueden distinguirse según que los participantes adopten una actitud orientada al éxito, o bien una actitud orientada al entendimiento; debiendo estas actitudes, en las circunstancias apropiadas, poder ser identificadas a base del saber intuitivo de los participantes mismos”* (Habermas, 1981, 367-368).

Los dos tipos de acciones identificadas por Habermas son:

- **Acción Estratégica:** Donde los participantes despliegan su acción adoptando una actitud *orientada al éxito* y donde el mecanismo de coordinación de la acción con el resto de los actores asume la forma de *Influencia*.
- **Acción Comunicativa:** Donde los participantes de la acción, despliegan la misma adoptando una actitud *orientada al entendimiento* y cuyo mecanismo de coordinación de la acción con el resto de los actores, asume la forma de *Acuerdo*.

Cada uno de estos tipos de acción identificadas por Habermas, se corresponden con determinados “*mecanismos de coordinación de la acción*” (Habermas, 1989), los cuales permiten comprender la modalidad que asume la interacción entre los individuos que se encuentran involucrados dentro de la situación donde se desarrolla la acción.

El primer mecanismo de coordinación de la acción, “**Influencia**”, -que se corresponde con la acción estratégica- se caracteriza por ser una acción desplegada por un actor, el cual, movilizado por la posibilidad de lograr consecuencias exitosas en su acción respecto al fin que se ha propuesto, el vínculo o la coordinación de la acción que establece con el resto de los actores involucrados, asume un carácter unilateral de influencia.

En este sentido, aquel actor que despliega una acción orientada al éxito de la misma, no le interesa en absoluto llegar a un acuerdo compartido con el resto de los actores involucrados, sino simplemente influir e incidir en sus acciones, en beneficio del éxito del objetivo que se ha propuesto. Para esto, puede hacer uso de diferentes mecanismos de coacción externa, como pueden ser diferentes tipos de gratificaciones, engaños o diferentes tipos de presiones sobre los mismos.

En las palabras mucho más claras de Habermas: “*La actitud orientada al éxito aísla al agente de los demás de los actores que encuentra en su entorno; pues para él las acciones de sus oponentes, al igual que el resto de los ingredientes de la situación, son simplemente medios y restricciones para la realización de su propio plan de acción*” (Habermas, 1989; 482).

En cambio, respecto al segundo mecanismo de coordinación de la acción, “**Acuerdo**”, el cual se corresponde con la acción comunicativa-, éste se caracteriza a raíz de que la búsqueda de determinado fin se encuentra precedido de la búsqueda del entendimiento entre los actores involucrados en la situación, a fin de coordinar sus acciones para lograr el fin propuesto en función de dicho entendimiento.

Respecto a este tipo de coordinación de la acción, Habermas afirma que: “*La actitud orientada al entendimiento, ... torna a los participantes en la interacción dependientes unos de otros*”. “*Éstos dependen de las actitudes de afirmación o negación de sus destinatarios, porque sólo pueden llegar a un consenso sobre la base del reconocimiento intersubjetivo de pretensiones de validez*” (Habermas, 1989, 482).

La existencia de diferentes intereses e interpretaciones sobre la reforma educativa entre los actores que participaron de la misma, hace de la “*acción comunicativa*” un concepto central, dentro del supuesto de ésta investigación acerca de que la falta de entendimiento y consenso entre tales actores, posiblemente haya generado consecuencias negativas respecto a la eficacia y eficiencia de la reforma. En este sentido, el componente teleológico de ésta acción, es decir, la ejecución del plan de acción que supone la reforma educativa en educación primaria, necesita previamente del

componente comunicativo de la misma, que permite la interpretación de dicha situación de reforma y la posibilidad de lograr un acuerdo entre sus actores involucrados, para lograr ejecutar en conjunto dicho plan.

Según Habermas: *"La acción comunicativa se basa en un proceso cooperativo de interpretación en que los participantes se refieren simultáneamente a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo aún cuando en su manifestación sólo subrayen temáticamente uno de estos tres componentes... dentro del cual elaboran definiciones comunes de su situación de acción"* (Habermas, 1988; 171).

La definición de "Consenso" que surge de las características de la acción comunicativa desarrollada por Habermas, supone que los individuos involucrados dentro de la situación de acción, lleguen a un acuerdo compartido intersubjetivamente respecto de las pretensiones de validez de las afirmaciones expresadas respecto a los tres mundos que componen el sistema de referencia de los individuos y que fueron mencionados en la anterior cita: el mundo objetivo, social y subjetivo.

Cuando dentro de la acción comunicativa, se pone en duda la validez de determinada afirmación respecto a uno de los "mundos" mencionados, son necesarios nuevos esfuerzos de interpretación cooperativa de la situación, a fin de llegar a un consenso o aceptación de la validez de las afirmaciones realizadas respecto a los tres mundos en cuestión.

En relación a esto último, es que el concepto de negociación adquiere una significación indispensable para la obtención de un consenso entre los actores involucrados en la reforma, ya que hace que *"... la negociación de definiciones de la situación sea un componente esencial de la tarea interpretativa que la acción comunicativa requiere"*. (Habermas, 1981; 367).

En lo que respecta a la noción de **racionalidad**, dentro de la propuesta teórica de Habermas, ésta toma distancia y representa una crítica del concepto de racionalidad cognoscitivo-instrumental y de la definición de racionalidad propuesta desde la perspectiva weberiana. Respecto a ésta última definición, afirma Habermas: *"... lo fundamental para Weber no es la relación interpersonal de a lo menos dos actores lingüística e interactivamente competentes, que apunte a un entendimiento, sino la actividad teleológica de un sujeto de acción solitario... el entendimiento lingüístico es concebido aquí según el modelo de la mutua influencia que entre sí ejercitan los sujetos que actúan teleológicamente..."* (Habermas, 1981; 367).

La definición de racionalidad weberiana, adquiere el estatus de racionalidad única y válida dentro de la definición que él mismo hace respecto a las organizaciones burocráticas modernas. Esta perspectiva, fue descrita anteriormente, cuando se hacía mención a las Teorías "clásicas" de las Organizaciones, en contraposición de la Teoría "crítica" de las organizaciones de Crozier y Friedberg, dentro de la cual se ubica la perspectiva teórica de ésta investigación.

Con la finalidad de mantener una unidad teórica coherente entre las diferentes perspectivas teóricas que conforman el marco teórico de ésta investigación y debido a la centralidad que tiene la definición de acción comunicativa de Habermas para el análisis de ésta investigación, es que la definición de racionalidad en la que basará el análisis, corresponde a la realizada por éste autor:

El mismo define por Racionalidad Comunicativa: *"... la capacidad de aunar sin coacciones y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y merced a una comunidad de convicciones racionalmente motivada se aseguran a la vez la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus vidas"* (Habermas, 1981; 27)

Respecto a la noción de **legitimidad**, ésta también supone hacer referencia a la definición de legitimidad planteada por Weber, dentro de sus tipos ideales de dominación.

En este caso, el tipo de dominación legítima que se correspondería con un sistema educativo moderno sería la dominación "legal". La misma sería impartida por una autoridad legalmente instituida, dentro de la escala jerárquica que conforma a una organización burocrática moderna. En este caso, el poder que ejerce una autoridad queda legitimado en virtud de la creencia en las normas en las que ésta se basa.

Sin embargo según lo que plantea Filmus: *"... la legitimidad no puede no puede limitarse a la articulación de la legalidad delegada a las autoridades educativas desde el gobierno democráticamente constituido..."* (Filmus, 1996b; 22).

El concepto de legitimidad utilizado por esta investigación se va a desprender de la siguiente cita de Martinic: *"...se ha puesto poca atención a las interacciones y negociaciones que ocurren entre los actores en diferentes espacios y campos sociales. Estos son terrenos de disputa e incertidumbre a través de los cuales los actores argumentan sus opiniones y construyen versiones compartidas o integran a sus propios referentes las reformas propuestas. El conocimiento de estos procesos de mediación es importante ya que sus resultados puede legitimar o cambiar el sentido de las reformas emprendidas..."* (Martinic, 2001c; 4).

Por lo tanto la legitimidad de una reforma educativa no sólo depende de la legitimidad que deriva de la legalidad de sus autoridades, sino también y en gran medida de la aprobación de sus involucrados.

En este sentido, se va a definir como legitimidad, cuando los individuos o grupos perciben que el fundamento y los fines del poder son compatibles o están en armonía con su propio sistema de creencias y actúan en pro de la conservación de los aspectos básicos de la misma. (Bobbio, 1995a; 894). Sin embargo, cuando el fundamento y los fines del poder son contradictorios con propio sistema de creencias de los individuos y los grupos, tal juicio negativo se traduce en una acción

orientada a transformar los aspectos básicos de la vida política, lo que implica una impugnación de la legitimidad de parte de tales individuos y grupos. (Bobbio, 1995a; 894).

#### II.4. Objetivos de la Investigación

**Objetivo General.** El objetivo general de esta investigación consiste en un estudio sistemático de carácter descriptivo-hermenéutico sobre los discursos construidos por los actores involucrados y considerados relevantes (*autoridades, cuerpo docente y dirigencia sindical*), acerca del proceso de reforma educativa del periodo 1995-1999, al nivel de educación primaria.

**Objetivos Específicos.** A partir del análisis de los discursos de los actores involucrados (*autoridades, cuerpo docente y dirigencia sindical*) que han sido relevados, se pretende construir un cuadro sistemático de opiniones y evaluaciones respecto a la Reforma Educativa 1995-1999 en educación primaria, cuadro que versará sobre 3 grandes temas:

- Sobre las instancias de diálogo y negociación entre los actores involucrados (*autoridades, cuerpo docente y dirigencia sindical*), durante el proceso de Reforma Educativa 1995-1999, en educación primaria.
- Respecto al papel desempeñado por el Sindicato (FUM) y por las Asambleas Técnico- Docentes, durante el proceso de Reforma Educativa 1995- 1999, en educación primaria.
- Respecto de los mecanismos de poder y la capacidad de incidir del cuerpo docente y el Sindicato (FUM) durante el proceso de Reforma Educativa 1995-1999, en educación primaria.

### III. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

La estrategia de esta investigación fue de tipo descriptiva-hermenéutica. Dentro del marco de la metodología cualitativa, esta investigación aplicó como técnica de recolección de datos (discursos) una entrevista de tipo semi-estructurada, dentro de una muestra dividida en 6 grupos analíticos considerados relevantes dentro del proceso de Reforma Educativa 1995-1999 en educación primaria: Autoridades, Cuerpo Docente (-Docentes no afiliados, -afiliados no militantes, -afiliados y militantes moderados, -afiliados y militantes radicales) y Dirigencia Sindical de la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM).

#### III.1. Fundamentación Metodológica

Esta investigación se desarrolló dentro del marco de la metodología cualitativa. Las razones por las cuales la elección metodológica de esta investigación, entre una de corte cuantitativo y otra de corte cualitativo se definió por esta última, se desarrollaran a continuación.

En primer lugar, la definición de paradigma de Guba y Lincoln (Valles, 1997c, 49) surge de la interrelación de tres supuestos: el supuesto ontológico, epistemológico y metodológico. Por lo tanto, la elección por uno u otro paradigma –cuantitativo/cualitativo- supone respetar la coherencia interna entre los tres supuestos que lo integran. En este sentido, la elección de la metodología de investigación no es una elección arbitraria del investigador, sino que tiene que respetar los supuestos ontológicos y epistemológicos sobre los que se basa la construcción de su objeto de investigación.

Según Wilson: *“... la naturaleza de la sociedad es un asunto empírico, y por lo tanto, no se puede elegir una posición metodológica completamente libremente, según gustos, prejuicios, convicciones filosóficas o tradición intelectual. Es decir, las posiciones metodológicas implican aseveraciones acerca de la naturaleza de la sociedad...”* (Wilson, 1990b; 7)

Por lo tanto, una de las razones por las cuales esta investigación se definió hacia la metodología de corte cualitativo, es la de respetar la coherencia interna entre las aseveraciones epistemológicas hechas al definir el objeto de estudio y la forma adecuada de abordarlo metodológicamente.

Una segunda razón por la cual se optó por una metodología de corte cualitativo, surge del objetivo de esta investigación: producir información acerca de la compleja realidad social de la reforma educativa, a través de los discursos que van a producir sobre ésta los distintos actores involucrados. La riqueza de esta información no está en la cuantificación y estandarización que se pueda hacer de ella, sino en la interpretación de los discursos producidos y construidos por los entrevistados.

Respecto de esto último, Orti señala: "... *los discursos (...) en cuanto expresión manifiesta de los deseos, creencias, valores y fines del sujeto hablante, escapan en su nivel máximo de profundidad y articulación al anterior enfoque epistemológico "cosificador", y exigen fundamentalmente ser comprendidos e interpretados*" (1996c).

El discurso construido por los actores, no se refiere a una realidad objetiva, estable y homogénea, por el contrario hace referencia a una realidad múltiple, heterogénea, subjetiva y dinámica, producto de la red de constantes interacciones que se dan en el ámbito educativo, interacciones que al mismo tiempo construyen diversidad de significados y de representaciones acerca de esta realidad, los cuales son reconstruidos en el desarrollo discursivo del sujeto.

Además de una elección basada en la coherencia interna de la investigación, también la elección se sustentó a través del "pluralismo cognitivo y metodológico" propuesto por Miguel Beltrán: "*Creo que basta con afirmar el método cualitativo junto al cuantitativo, dejando que sea el objeto de conocimiento el que los justifique y reclame en función de sus propias necesidades, perfectamente diferenciadas*". "*Esta determinación por el objeto... implica que uno y otro método han de calificarse de empíricos, aunque en uno, el cualitativo se trata de establecer identidades y diferencias y el lenguaje sea elemento constitutivo del objeto, mientras que en el otro, el cuantitativo, se cuenten unidades y no se haga cuestión del lenguaje...*" (Beltrán, 1986; 40).

El objeto de conocimiento de esta investigación – las evaluaciones hechas por los actores involucrados en el proceso de Reforma Educativa- reclama para sí, dada su naturaleza (lenguaje y representaciones como elementos constitutivos) un abordaje de tipo cualitativo.

### III.2. Técnica de investigación.

Dentro de las técnicas de recolección de datos que ofrece al investigador social la Metodología Cualitativa (grupo de discusión, observación y entrevista -abierta, semi-estructurada y estructurada) en esta investigación se optó por la **entrevista semi-estructurada**.

Una ventaja fundamental que esta técnica ofreció, fue la obtención de discursos producidos de forma continua y no fragmentada por parte de los entrevistados, acerca de determinados temas sobre la reforma educativa en educación primaria, tema que se halla dentro de lo que se da a llamar la "biografía del entrevistado", a raíz de la participación que cada uno de ellos tuvo en la misma.

Según Alonso: "*La entrevista de investigación pretende, a través de la recogida de un conjunto de saberes privados, la construcción del sentido social de la conducta individual o del grupo de referencia de ese individuo*" (Alonso, 1999a; 228)

En este caso, a través de esta técnica se logró obtener la producción de un discurso con las características mencionadas por Alonso en relación a 4 o 5 grandes áreas temáticas de interés acerca

de la reforma educativa 1995-1999, en educación primaria. Debido a que -según lo expresado por Alonso-, este discurso tiene la característica de aproximarse al estereotipo del grupo de referencia, como en la presente investigación la población estudiada fue subdividida en 6 grupos, ésta característica de la técnica permitió la comparación de los discursos obtenidos para cada grupo.

Esta comparación se vio facilitada, ya que la producción del discurso por parte de los actores entrevistados no fue de manera abierta, sino que fue organizada por determinados ejes temáticos relevantes para la investigación y los cuales fueron incluidos en la elaboración de la pauta de entrevista, la cual se aplicó por igual a los 6 grupos de entrevistados. (Ver Pauta de Entrevista. Anexo).

Estos ejes temáticos trazados en la entrevista, se apoyaron en lo expuesto por Alonso: *"El mínimo marco pautado de la entrevista es un guión temático previo, que recoge los objetivos de la investigación y focaliza la interacción, pero tal guión no está organizado, estructurado secuencialmente."* *"Se trata de que durante la entrevista la persona entrevistada produzca información sobre todos los temas que nos interesan, pero no de ir inquiriendo sobre cada uno de los temas en un orden prefijado"* (1999a; 233).

### III.3. Actores relevados

El **universo de estudio** de esta investigación abarca a parte de los actores involucrados y partícipes de la Reforma Educativa en educación primaria durante 1995-1999 y que en calidad de tales, tienen en mayor o en menor medida una opinión formada sobre la misma, ya que este episodio forma parte de la "biografía" de los individuos seleccionados.

Por lo tanto, nuestro universo de estudio comprende: Autoridades, Docentes y Dirigentes Sindicales que formaron parte del proceso de reforma educativa en educación primaria, durante el periodo 1995-1999.

Respecto a la construcción de la muestra, la misma se realizó tomando como criterio lo que Glaser y Strauss denominan "**Muestreo Teórico**". Esto implicó una definición inicial de la muestra, la cual se vio modificada producto de la retroalimentación con la información obtenida en el transcurso del trabajo de campo: *"Después de completar las entrevistas con varios informantes, se diversifica deliberadamente el tipo de personas entrevistadas hasta descubrir toda la gama de perspectivas de las personas en las cuales estamos interesados"* (Taylor y Bogdam, 1986, 108).

Estas características la diferencia de las muestras de la metodología cuantitativa basadas en el principio de aleatoriedad, debido a que las mismas suponen la homogeneidad de su universo de estudio y por tanto todos los individuos de la muestra -elegidos al azar- son considerados representativos de ese universo.

En esta investigación en particular, la naturaleza de la realidad abordada no cumple con el principio de aleatoriedad; un individuo no es representativo del total del universo y no resulta igual entrevistar a uno que a otro, ya que todos los individuos -producto de las características de las interacciones de las que fue participe- no necesariamente se han formado un mismo conjunto de representaciones sobre el tema, por lo tanto difieren las significaciones creadas en torno al objeto de estudio.

A partir de esto, el universo y por ende la muestra fue dividido -en un primer momento- en tres grupos analíticos, dependiendo del lugar que cada uno de los entrevistados ocupan en relación a la organización educativa.

Uno de los primeros grupos seleccionados dentro del universo de estudio, fueron aquellas autoridades educativas que se desempeñaron como tales durante el proceso de reforma educativa entre 1995 y 1999.

Los otros dos grupos seleccionados, se hicieron en función de la definición de Grupo de Interés propuesta por Lindblom: *“Entendemos por grupo de interés a todas las interacciones a través de las cuales los individuos y grupos privados sin autoridad gubernamental pretenden influir en las políticas públicas, junto con las interacciones e influencias de los funcionarios del gobierno que van más allá del uso directo de su autoridad”* (Lindblom, 1991a; 110).

A partir de esta definición, dos de los grupos seleccionados y que potencialmente se ajustan a la definición hecha por Lindblom, fueron los docentes (maestros, directores e inspectores) que ejercieron su función durante el periodo delimitado y aquellos dirigentes sindicales de FUM, que también se desempeñaron como tales durante ese periodo.

Entonces, en un primer momento, los primeros tres grupos analíticos definidos al interior del universo de estudio de ésta investigación estuvieron conformadas por:

- 1) Dirigentes sindicales de la FUM durante el periodo 1995-1999.
- 2) Autoridades del Gobierno Educativo durante el periodo 1995-1999.
- 3) Docentes (Maestros, Directores e Inspectores) de Educación Primaria que se desempeñaron durante el periodo 1995-1999\*.

\* Respecto al tercer grupo conformado por Maestros, Directores e Inspectores, resultó ser de mayor riqueza analítica, subdividirlos dependiendo del grado de relacionamiento que éstos tenían respecto al Sindicato (FUM), en lugar de hacerlo en función al cargo que desempeñaban dentro de la organización educativa. Esta subdivisión adoptada se realizó en base al supuesto de que, dentro de los discursos construidos por estos entrevistados, podría tener mayor incidencia y capacidad explicativa el relacionamiento de éstos con el sindicato (FUM), más que el cargo que desempeñaban en educación primaria.

A partir de esto, el grupo de Docentes que abarca tanto a maestros, directores e inspectores, se subdividió en tres grupos, que son presentados a continuación:

- 1) Docentes (Maestros, Directores e Inspectores) de Educación Primaria, no a filiados al Sindicato de docentes (FUM).
- 2) Docentes (Maestros, Directores e Inspectores) de Educación Primaria, afiliados al Sindicato de docentes (FUM), no participan ni se desempeñan activamente como militantes dentro del mismo.
- 3) Docentes (Maestros, Directores e Inspectores) de Educación Primaria, afiliados al Sindicato de docentes, (FUM), participantes y que se desempeñan activamente como militantes dentro del mismo\*.

\* Por último, el grupo de docentes afiliados y militantes del sindicato (FUM), luego de una primer lectura del total de las entrevistas relevadas y a partir de los primeros hallazgos encontrados, se concluyó que era de mayor interés analítico, subdividir nuevamente al mismo en dos grupos, los cuales fueron identificados como: - Docentes Afiliados -Militantes Moderados y Docentes Afiliados- Militantes Radicales.

Como consecuencia de las modificaciones hechas a lo largo del desarrollo del trabajo de campo y el análisis inicial de los discursos, la muestra inicial que se había determinado en el Proyecto de Investigación tuvo como resultado final la siguiente estructura presentada en el cuadro Nro. 1.

<b>Cuadro Nro. 1: 6 grupos que conforman la muestra</b>		<b>Código</b>
<b>1</b>	Dirigentes sindicales de FUM durante el periodo 1995-1999.	<b>(S)</b>
<b>2</b>	Autoridades del Gobierno Educativo durante el periodo 1995-1999.	<b>(A)</b>
<b>3</b>	Docentes (Maestros, Directores e Inspectores) de Educación Primaria, no afiliados al Sindicato de docentes, FUM.	<b>(DNA)</b>
<b>4</b>	Docentes (Maestros, Directores e Inspectores) de Educación Primaria, afiliados al Sindicato de docentes, FUM, no participan ni se desempeñan activamente como militantes dentro del mismo.	<b>(DNM)</b>
<b>5</b>	Docentes (Maestros, Directores e Inspectores) de Educación Primaria, afiliados y militantes activos –moderados- del Sindicato de docentes, FUM.	<b>(DM- M)</b>
<b>6</b>	Docentes (Maestros, Directores e Inspectores) de Educación Primaria, afiliados y militantes activos –radicales- del Sindicato de docentes, FUM.	<b>(DM- R)</b>

#### III.4. Reseña sobre el Trabajo de Campo

El **trabajo de campo** de esta investigación transcurrió durante los meses de mayo, junio y julio del año 2003. Durante este periodo se lograron relevar 17 entrevistas, las cuales tuvieron una

duración promedio entre 45 y 60 minutos. La pauta de entrevista (Ver Anexo) fue aplicada por igual a los 6 grupos que componen la muestra.

Como se había definido inicialmente en el Proyecto de Investigación, la selección de las unidades de análisis no se estableció de antemano, exceptuando la precisión de los atributos y características que le eran requeridas, es decir; haber participado en la reforma educativa en educación primaria, durante el periodo de 1995-1999 en calidad de: - Autoridad del gobierno educativo, - Docente (Maestro, Inspector y/o Director) y – representante de la Dirigencia Sindical de la FUM.

El contacto de las mismas se llevó adelante utilizando el mecanismo de “bola de nieve”, lo que permitió a partir de cierto número inicial de entrevistados, realizar el resto de los contactos con los entrevistados procedentes.

Respecto a la relación establecida con los entrevistados, el lugar donde se desarrolló la entrevista fue en casi todos los casos elegidos por las personas entrevistadas. Durante el momento de la entrevista, en todas ellas no existieron mayores inconvenientes frente a las preguntas realizadas, como tampoco lo hubo respecto a grabación de la misma.

El total de las entrevistas (17) se distribuyeron dentro de los 6 grupos que conforman la muestra final, tal como se presenta en el cuadro Nro. 2.

<b>Cuadro Nro. 2: Distribución de entrevistas dentro de la muestra</b>		
<b>6 grupos que conforman la muestra</b>	<b>Código</b>	<b>Cantidad</b>
Dirigentes sindicales de FUM durante el periodo 1995-1999.	(S)	1
Autoridades del Gobierno Educativo durante el periodo 1995-1999.	(A)	4
Docentes de Educación Primaria, no afiliados al Sindicato (FUM).	(DNA)	4
Docentes de Educación Primaria, afiliados al Sindicato (FUM), no participan, ni se desempeñan activamente como militantes.	(DNM)	4
Docentes de Educación Primaria, afiliados y militantes activos – moderados- del Sindicato (FUM).	(DM-M)	2
Docentes de Educación Primaria, afiliados y militantes activos – radicales- del Sindicato (FUM).	(DM-R)	2

A las 17 entrevistas realizadas en el Trabajo de Campo, cabe agregar una entrevista realizada durante el periodo previo a la elaboración del Proyecto de Investigación. Ésta corresponde a la entrevista realizada a la Politóloga María Ester Mancebo (Ver Anexo), en calidad de informante calificado, la cual fue realizada con el objetivo de dar lugar a una primera aproximación exploratoria al tema que ocupa a esta investigación.

### III.5. Hipótesis

Dadas las características de la metodología elegida para esta investigación, en ningún momento se pretendió la corroboración de las hipótesis que serán planteadas a continuación. Sin embargo, el planteo de las mismas tuvo como finalidad la de ser tenidas en cuenta a lo largo de la investigación como guías.

- 1) Los conflictos surgidos durante el proceso de Reforma Educativa 1995-1999, en educación primaria, fueron producto de la reacción del cuerpo docente y su Sindicato (FUM) ante la escasa participación otorgada a los mismos, más que un disenso sobre sus contenidos y líneas de acción fundamentales.
- 2) Los conflictos surgidos durante el proceso de Reforma Educativa 1995-1999, en educación primaria, tuvieron efectos negativos tanto sobre la eficiencia y la legitimidad de la reforma.

## IV. HALLAZGOS

### IV.1. Breve reseña sobre el análisis

Una vez finalizado el trabajo de campo y relevados los discursos de los actores involucrados en la reforma educativa en educación primaria que fueron consultados, se dio paso a una primera lectura de las entrevistas con algunos temas y dimensiones considerados previamente y que se derivaban de las características del problema de investigación planteado. Tales áreas temáticas fueron definidas como: “Diálogo y participación”, “Sindicatos”, “ATD”, “Conflictos y Movilización”, “Programas de la Reforma”, etc.

Una vez realizadas repetidas lecturas de los discursos, no hubo nuevos temas o dimensiones emergentes que no hayan sido consideradas previamente, por lo que se dio lugar a la identificación y codificación de los temas y dimensiones considerados relevantes para el primer análisis de tipo descriptivo.

Los conceptos que serán definidos a continuación, fueron aquellos utilizados en el análisis con la finalidad de ordenar la percepción del fenómeno de la reforma y que haya cierta coherencia básica entre el concepto definido y la realidad investigada, de manera de lograr deslizarse desde el primer análisis descriptivo realizado, hacia un análisis más teórico.

El uso de estos tipos de conceptos se basa en lo que Blumer llamó “conceptos sensibles”: *“... conceptos que captan el significado de los acontecimientos y emplean descripciones de los mismos para aclarar las facetas múltiples del concepto más que definiciones operacionales”* *“Aquel que se selecciona para ser estudiando, guiado por la pregunta inicial de la investigación, sufre cambios basados en aquellos datos que se van recogiendo...”* (Reichardt y Cook, 1988; 66).

Cabe aclarar que cuando fue necesario, se recurrió a conceptos y definiciones desarrolladas dentro del marco teórico y que no son precisados a continuación.

- **Autoridad:** La autoridad refiere al derecho que se le concede a un sujeto de tener la decisión final acerca de un asunto en virtud del rol jerárquico que ocupa dentro de una Organización.

- **Poder:** Relación de intercambio en desigualdad de condiciones, donde un sujeto A es capaz de generar determinada conducta en un sujeto B, dada la capacidad y pertinencia de la acción o margen de maniobra que este posee en virtud de la imprevisibilidad de su conducta y la previsibilidad de la conducta del otro.

- **Negociación:** Relación de intercambio donde los sujetos que participan de este se encuentran en una relación de interdependencia, en la cual negocian a través de: - Técnicas competitivas (Influencia- orientada al éxito) o, - Técnicas de cooperación (Acuerdo- orientada al entendimiento).

- **Influencia:** Cuando la interacción que establece un actor en relación al resto de los actores involucrados en la situación de acción, se orienta a incidir de forma unilateral en las acciones de los mismos, a través de distintos mecanismos de presión y coerción, con la finalidad de alcanzar el éxito del objetivo que se ha propuesto.
- **Acuerdo:** Cuando la interacción que establece un actor en relación al resto de los actores involucrados en la situación de acción, se orienta a la obtención de un acuerdo entre los mismos, con la finalidad de alcanzar el objetivo que se ha propuesto, a través de la coordinación de las acciones de todos los actores involucrados a partir de ese acuerdo compartido.
- **Consenso:** Obtención de un acuerdo compartido intersubjetivamente, respecto de las pretensiones de validez de las afirmaciones expresadas respecto a los tres mundos que componen el sistema de referencia de los individuos el mundo objetivo, social y subjetivo. (Habermas, 1988;172)
- **Legitimidad:** Cuando los individuos o grupos perciben que el fundamento y los fines del poder son compatibles o están en armonía con su propio sistema de creencias y actúan en pro de la conservación de los aspectos básicos de la misma. (Bobbio, 1995a; 894).
- **Eficiencia:** Capacidad que posee una organización en producir la máxima cantidad de resultados que se ha propuesto lograr, con el mínimo de recursos, energía y tiempo.
- **Eficacia:** Capacidad de una organización en lograr alcanzar las metas y los resultados que se encuentran contenidos en los objetivos que se propone realizar.

## IV.2. Presentación de los Hallazgos

### 1ª Parte: Los distintos obstáculos para el diálogo entre los actores de la Reforma.

Una instancia de diálogo y negociación que se sustente en la premisa de tratar de obtener un acuerdo entre los actores involucrados respecto a aquellos aspectos generales que conformaron la situación de reforma educativa en educación primaria -tal como fue definida la Acción Comunicativa (Habermas, 1981)- implica necesariamente una predisposición o una actitud orientada a la búsqueda de entendimiento por parte de los dos o más grupos que participen de dicho diálogo.

Sin embargo, como bien se expresa en el título de este primer apartado del análisis, los distintos discursos de los actores consultados, no necesariamente dan a entender que en dicho proceso de reforma, hayan primado dentro de las actitudes adoptadas por parte importante de los actores involucrados, una actitud orientada al diálogo, al entendimiento y a la búsqueda de acuerdos.

En los subtítulos siguientes, se desarrollarán los hallazgos encontrados a este respecto, poniendo especial atención en las convergencias y divergencias entre los discursos de los 6 grupos en los que fueron subdivididos los actores consultados.

- **Las percepciones de los docentes respecto al diálogo durante la reforma.**

Cuando se indagó al respecto de las actitudes de cada una de las partes dialogantes dentro de la reforma educativa en educación primaria, el primer hallazgo significativo resultó ser la opinión compartida por los cuatro grupos en que fueron subdivididos los docentes (**DNA- DNM- DM-M y DM-R**) respecto de la ausencia de diálogo entre el cuerpo docente y las autoridades educativas del periodo 1995-1999.

Sin embargo, como en toda situación de diálogo y negociación cooperativa entre distintas definiciones e interpretaciones sobre la situación de reforma, existen dos partes involucradas – autoridades y docentes-, cada una de las cuales puede desplegar acciones favorables a la búsqueda de acuerdos o por el contrario, acciones que pretendan prescindir de la obtención del mismo.

A este respecto, los 12 docentes consultados (maestros, directores e inspectores) y pertenecientes a las cuatro categorías en las que fueron clasificados (**DNA** no afiliados- **DNM** afiliados no militantes- **DM-M** militantes moderados y **DM-R** militantes radicales), comparten de forma unánime la opinión sobre la falta de diálogo entre ellos y las autoridades, siendo responsabilizados por esta falta de diálogo a las autoridades educativas del momento.

**(DNA1)** “Creo como que fue un poco impuesta... no hubo demasiado diálogo...”

**(DNM1)** “Nunca hubo diálogo. Todo fue imposición”.

**(DM-M2)** “... se estableció una lógica de amigo- enemigo desde la propia reforma, desde el propio CODICEN que evitó en cualquier mecanismo de, de diálogo y de, de conversación en, entre las partes existentes”

**(DM-R2)** “No, no hubo un diálogo, fue una reforma impuesta...”

Según la opinión de los 4 grupos de docentes consultados, la actitud que orientó las acciones de las autoridades educativas en relación al cuerpo docente, asumió -como aparece reiteradas veces en las entrevistas citadas- la forma de imposición, lo que podría asimilarse a la definición de un acción de “*influencia*” desde las autoridades hacia los docentes, donde primó la búsqueda de dirigir las acciones de los docentes hacia la realización de los objetivos establecidos en la reforma, prescindiendo de la búsqueda de un acuerdo sobre los distintos aspectos de la misma.

Por lo tanto, a partir de los hallazgos encontrados en la producción discursiva de los docentes consultados, éstos dan a entender como un obstáculo para la obtención de acuerdos entre los actores

involucrados dentro de la reforma – docentes y autoridades- , la negativa o poca predisposición al diálogo y a la búsqueda de acuerdos por parte de las autoridades educativas.

Esta expresión de imposición, puede interpretarse a partir de que los docentes consultados -según su discurso- no parecen considerarse a sí mismos como funcionarios con las características que asumiría un funcionario que se desempeña dentro de una organización educativa que se asemeje a las características reseñadas sobre el enfoque de una organización “clásica”.

Si así lo fuera, los docentes deberían ajustarse a las funciones y competencias delimitadas por el cargo que ocupan dentro de la estructura jerárquica, lo que significa que, tanto las opiniones como las representaciones que se han formado respecto a la reforma, no tienen por que ser incidir a la hora de cumplir con la función que se le ha establecido normativamente. Además, desde una interpretación que se sustente en la visión “clásica” de las organizaciones, las órdenes dictadas a los docentes desde cargos superiores en la escala jerárquica, no deberían percibirse como una imposición, sino como parte de las relaciones de subordinación entre los cargos que conforman la escala jerárquica en la que se encuentran insertos, escala jerárquica que también concede la capacidad de la toma de decisiones sobre las acciones y objetivos a los que debe abocarse la organización a los cargos superiores de la misma, en este caso, las autoridades educativas.

**(DNM1) “¿O sea, no hubo comunicación? No, para nada... nos llega todo órdenes, órdenes, órdenes. Nunca una sugerencia”**

Una interpretación probable que se puede hacer al respecto, en virtud de la conjunción del aporte de la teoría “crítica” de las organizaciones reseñada en el marco teórico y de la construcción discursiva de los docentes relevados es la siguiente.

No sólo la formación profesional recibida, sino principalmente el contacto directo y cotidiano que poseen los docentes con el medio educativo, donde fueron ejecutados los principales programas contenidos en la reforma, les otorga a los mismos cierto conocimiento, experiencia y manejo de información, lo cual se deriva en cierto margen de poder<sup>1</sup> de los docentes frente a las autoridades educativas, las cuales, probablemente por el cargo que ocupan dentro de la organización no tengan la posibilidad de tener un contacto directo y diario con el medio educativo.

Dicho margen de poder con que posiblemente cuenten los docentes, se transforma en un recurso el cual quieren hacer valer a la hora de negociar con las autoridades educativas y por el cual reclaman su participación y la atención de sus opiniones a la hora de formular e implementar los cambios educativos contenidos en la reforma.

---

<sup>1</sup> Se entiende por poder a la definición hecha por Crozier y Friedberg, contenida en el marco teórico y en la definición de los conceptos utilizados para el análisis, página 23.

Algunas de las expresiones de los docentes consultados en la que se sustentó esta interpretación probable son las siguientes:

**(DNA3)** "Cuando vienen las cosas de arriba, a veces al de abajo no le gusta mucho ese tipo de cosas, más cuando ha pedido que se le tenga en cuenta y que había que tenerlo en cuenta, porque el director y el maestro es el que realmente conoce el medio"

**(DNM1)** "Tengo 30 años de ejercicio en la docencia... y no nunca, o sea, antes, durante y después, nunca se nos consultó y a veces las personas que están a cargo, frente a los consejos no son educadores, son cargos políticos, están muy lejos de la realidad que es la de la educación".

- **Las carencias de ambas partes dialogantes.**

Hasta el momento, sólo se ha hecho referencia a la actitud poco orientada para la obtención de entendimiento del lado de una de las partes dialogantes: las autoridades educativas.

Sin embargo, aunque no aparece de forma tan unánime como el hallazgo anterior, en parte importante de los discursos relevados, principalmente en aquellos docentes pertenecientes al grupo de militantes-moderados del sindicato **(DM-M)** y algunas menciones dentro del grupo de docentes no afiliados al sindicato **(DNA)**, éstos hacen referencia a cierta reticencia al dialogo de la segunda parte dialogante: los docentes.

Aunque cabe hacer la aclaración que en todas las referencias hechas, siempre se lo identifica como cierta fracción del cuerpo docente y no su totalidad.

Estos docentes consultados, identifican la presencia de cierto sector de docentes, los cuales mostraron cierta reticencia y actitud poco orientada a la búsqueda de acuerdos, lo que tuvo como consecuencia, lo que una entrevistada ilustró como un "*dialogo de sordos*".

Además de hacer hincapié en que sólo consiste en una fracción o un grupo particular de docentes, los cuales no se mostraron dispuestos al diálogo y a la obtención de acuerdo con las autoridades educativas, también éstos docentes consultados hacen la aclaración de que dicha actitud adoptada por éste grupo, fue producto del enfrentamiento con las autoridades y como contrapartida de la negación de espacios de participación para el cuerpo docente, ya que en un principio la totalidad del cuerpo docente se mostraba abierta a la posibilidad de diálogo con las autoridades.

**(DM-M1)** "... los docentes tuvieron inicialmente por lo menos la manifestación de, de querer dialogar, pero llegó un momento que la... discusión se, se transformó en maniquea, en blanco y negro... por lo tanto la posición de Rama y del CODICEN también llevo a posiciones de mayor enfrentamiento con parte de los docentes"

**(DNA2)** "... lo que pasa es que las partes, era como un diálogo de sordos, había que hacer el diálogo, pero había una parte que no quería el diálogo, porque no había sido este llamado, es decir, como que había un resentimiento no..."

A partir del reconocimiento hecho por parte de los entrevistados citados, acerca de cierta fracción docente la cual no necesariamente desplegaba acciones proclives a la obtención de acuerdo con las autoridades educativas y debido a las características de los discursos de los docentes consultados que fueron clasificados dentro del grupo de militantes-radicales del sindicato **(DM-R)**, se logró identificar a éste como el grupo o fracción de docentes al que se hace referencia.

Ejemplo de la "*discusión que se transformó en maniquea, en blanco y negro*", son las palabras de uno de los docentes de dicha fracción, clasificado como "radical" **(DM-R)**:

**(DM-R2)** "...no hay posibilidades de intercambio, es decir, cuando además los cuestionamientos son de fondo por ejemplo la ATD de primaria, la ATD de secundaria y la ATD de UTU piden **que se disuelva el CODICEN, que no exista más el CODICEN** entonces, cuando los cuestionamientos son de fondo, es decir, no, este existe la posibilidad de diálogo, porque quien tiene la autoridad no lo hace, es decir, no tiene intención de dialogar realmente".

El haber puesto de manifiesto la existencia de dicha fracción dentro del cuerpo docente, permite comprender la diferencia constatada -que se presentará posteriormente- entre los discursos de este grupo de docentes militantes-radicales **(DM-R)**, el cual presenta divergencias importantes respecto al resto de los tres grupos en que fueron subdivididos los docentes consultados: **(DNA)** docentes no afiliados, **(DNM)** afiliados no militantes y **(DM-M)** militantes- moderados.

- **Un trío complejo: Autoridades, Dirigencia Sindical y Bases Sindicales.**

Al abordar el discurso del dirigente sindical consultado **(S)** respecto al diálogo existente entre autoridades y el organismo gremial representativo de los docentes, él mismo se encargó de delimitar dos momentos marcadamente diferentes en el relacionamiento entre ambos.

Un primer momento, fue el que se desarrolló durante los primeros años de reforma educativa, el cual se caracterizó por un diálogo fluido y por la búsqueda de ciertos acuerdos de parte de las autoridades con la dirigencia sindical.

**(S)** "... Algunos de los contenidos de la reforma fueron conversados con la dirección de la Federación Uruguaya de Magisterio en el apartamento del profesor Rama eh incluso antes de asumir y en las primeras etapas hubo por lo menos una comunicación relativamente fluida y en algunos casos la aceptación de propuestas de la Federación..."

Esta instancia de diálogo y búsqueda de un acuerdo entre las autoridades y la dirigencia sindical, no se condice necesariamente con las opiniones expresadas anteriormente por docentes consultados, los cuáles conforman las “bases” del sindicato, debido al relacionamiento que tienen con el mismo (**DNM** afiliados no militantes- **DM-M** militantes moderados y **DM-R** militantes radicales) quienes marcaron un énfasis unánime respecto a la poca predisposición al diálogo y a la búsqueda de un acuerdo por parte de las autoridades

Si se condicen éstas expresiones, con lo afirmado por parte de las autoridades educativas consultadas (**A**), las cuáles corroboran la existencia de un dialogo fluido y permanente con la dirigencia sindical.

**(A3)** “... el secretario general Florit venía al, al ahí cuando se le daba la gana, llamaba por teléfono y uno le decía venite para acá ahí y venía eran las nueve de la noche a cualquier hora venía, relacionamiento era permanente, permanente...”

La segunda etapa por la que se caracterizó el relacionamiento entre las autoridades educativas y el organismo gremial representativo de los docentes y que si se condice con las opiniones expresadas por aquellos docentes, que debido a su grado de relacionamiento al sindicato pueden ser considerados como las “bases” del sindicato, fue, la etapa que según las expresiones del dirigente sindical, se caracterizó por el deterioro del diálogo entre los mismos, asumiendo un carácter autocrático, expresión que se asemeja a lo que han mencionado los docentes como una “imposición” de la reforma por parte de las autoridades.

**(S)** “...hubo un último periodo eh de la administración, sobre todo el año 99’, donde se recurrió a prácticas autocráticas y de muy poco dialogo con magisterio, yo diría que paulatinamente fue eh, se fueron perdiendo niveles de, de comunicación, de dialogo y de confianza”.

Una vez constados los hallazgos presentados anteriormente, los cuales dan cuenta de una importante divergencia entre el discurso de las autoridades educativas y aquellos docentes que conforman la “base” del sindicato y más importante aún, los puntos de convergencia y divergencia entre el discurso de los docentes que conforman “base” del sindicato y la dirigencia sindical”, se trató de encontrar en los discursos de aquellos actores consultados, algunos indicios que pudieran resultar explicativos de las características que presentó la comparación de los discursos de estos tres grupos.

Como bien se había expuesto anteriormente, en los discursos de los docentes afiliados-no militantes (**DNM**), militantes moderados (**DM-M**) y radicales (**DM-R**) consultados, se encontraron opiniones que daban a entender la ausencia de intenciones de diálogo y de obtención de acuerdos de parte de las autoridades hacia los docentes. Al ser indagados acerca del diálogo entre las autoridades

y los docentes, pero en este caso a través del organismo gremial que los representa, sólo se encontraron nuevas opiniones que no hacían más que confirmar lo expresado anteriormente por los mismos: las autoridades no desplegaban acciones orientadas a la búsqueda de acuerdos con los docentes, a través del sindicato.

**(DNM3)** "...pero yo te digo que como que no hubo un, un acercamiento entre lo que es la, la autoridad y los maestros, si a través del sindicato, se que hubo, hubieran marchas un, un montón de, de propuestas y trabajos digo para hacer un acercamiento, pero no hubo una respuesta a nivel institucional"

Por cierto, éstas afirmaciones de los docentes consultados, no parecen corresponderse con lo expresado por el dirigente sindical, el cual afirma que por lo menos durante los primeros años de la reforma educativa había existido un dialogo relativamente fluido con las autoridades y la dirección sindical.

Indagando sobre este tema en los discursos de los actores consultados, se encontraron ciertos hallazgos a partir de los cuales se pueden plantear de manera probable, dos posibles explicaciones a la divergencia de los discursos constatada anteriormente.

La primera explicación probable acerca de la divergencia entre el discurso de los docentes consultados que conforman la base del sindicato y las expresiones del dirigente sindical, resulta la posible existencia de una pérdida de representatividad del sindicato y principalmente de la dirigencia sindical respecto a los docentes que lo integran.

**(DNM1)** "Bueno, nos hemos dado cuenta que el sindicato no nos apoyo en ningún momento. Para nada. **El sindicato en este momento está como acéfalo** y el descreimiento grande que hay de parte de los docentes hacia el sindicato, más te digo acá en la escuela somos 14 docentes y agremiados 3, donde me incluyo, pero que en este momento me estoy por... (desafiliar) no, no, no responde a la política que los maestros estamos precisando".

La segunda explicación probable de estas divergencias, proviene de haber hallado en los discursos de algunos de los actores consultados, la afirmación respecto de un posible fraccionamiento al interior del sindicato de docentes y la existencia de puntos de no correspondencia entre las acciones de la dirigencia sindical y las posturas adoptadas por la base del mismo respecto a la reforma educativa.

**(DM-R1)** "...incluso hubo eh dirigentes sindicales nuestros, como el maestro Luis Garibaldi que siendo dirigente este... se presentó a concurso y ... logró éxito en la mayor parte de las veces en la redacción de, de libros para el proyecto MECAEP que son parte de la reforma... hay distintos, distintas posiciones, naturalmente en el sindicato de maestros, ahora el sindicato como tal nunca apoyo masivamente la reforma, ni el sindicato como persona eh, eh, como persona, digamos como ente, apoyo la reforma, si de pronto aprobó algunos

aspectos de ella, este, ahora, si que los maestros participaron de la reforma, pero era una decisión individual...”

Dentro de la probable no correspondencia y falta de representatividad entre las acciones de la dirigencia sindical y las acciones y posturas adoptadas por aquellos docentes que conforman la “base” del sindicato, posiblemente se encuentren las instancias de diálogo existentes entre las autoridades educativas y la dirigencia sindical, donde la búsqueda y obtención de acuerdos entre ellos, desde las opiniones relevadas de los docentes integrantes de la base del sindicato da a entender que ellos no se fueron o no se consideraron incluidos en dichas instancias, por lo cual afirman que la participación y de búsqueda de acuerdos con la mayoría del cuerpo docente participante del sindicato ha sido negada por parte de las autoridades.

**(DM-R1)** “...soy parte del sindicato de maestros, sí, el sindicato pidió... reiteradas veces diálogo, yo no sé si a nivel de dirigencia hubo diálogo que fueran de ida y vuelta, eh a nivel de sindicato, de opinión mayoritaria de los docentes, no, no, allí no hubo nada, solicite, se solicitó infinitas veces...”

- **Asambleas Técnico Docentes y una lógica burocrática clásica”**

Un mecanismo de comunicación existente entre los docentes y las autoridades, son las Asambleas Técnico Docentes (ATD), las cuales representan una instancia de participación establecida por ley, como organismo asesor del Consejo de Educación Primaria. Una característica particular que hay que señalar es que ésta representa una instancia de participación de todos los docentes que forman parte de educación primaria, independientemente de su participación o no en el sindicato.

Antes de dar inicio a la exposición de los hallazgos sobre éste tema, quizás resulte de interés decir que cuando se abordaron los discursos producidos por los 6 grupos de actores consultados sobre este tema, en lo que respecta al dirigente sindical consultado, en ningún momento hizo mención de las ATD. Respecto a los 4 grupos en los que fueron subdivididos los docentes entrevistados, mientras que los docentes no afiliados (**DNA**) y afiliados no militantes (**DNM**) hacen referencia constante de las Asambleas Técnico Docentes, estas referencias comienzan a ser menores y prácticamente inexistentes a medida que nos acercamos a los discursos de los docentes militantes del sindicato, tanto moderados como radicales (**DM-M y DM-R**).

Las evaluaciones hechas por aquellos docentes consultados y partícipes en algún momento de las Asambleas Técnico Docentes, en lo que se refiere a la posibilidad de utilizar este mecanismo estatuido como canal de comunicación entre ellos y las autoridades durante el proceso de reforma educativa, no se diferencia mucho de las expresiones expuestas hasta el momento, respecto de la

actitud poco abierta a las opiniones provenientes desde los sectores docentes, asumida por las autoridades.

Respecto a la evaluación hecha por los docentes consultados acerca de las Asambleas Técnico Docentes, principalmente en los discursos de los docentes no afiliados (**DNA**) y los docentes afiliados-no militantes (**DNM**), la similitud de sus discursos se asienta en tres opiniones que son recurrentes. En primer lugar, estos docentes consultados expresaron que las Asambleas Técnico Docentes representan la única instancia a través de las cuales los docentes pueden expresar sus opiniones e inquietudes a las autoridades. En segundo lugar y recurrente en todos los discursos de los docentes consultados, es la opinión de que a pesar de la existencia de dicha instancia, no la consideran tan efectiva como canal de comunicación entre ellos y las autoridades, ya que todas las inquietudes y propuestas que dicen haber expresado a través de las ATD nunca fueron escuchadas, ni fueron tenidas en cuenta por las autoridades educativas.

**(DNA2)** "...de pronto se piensa, o se hace creer que si, por ejemplo las ATD que es una instancia que tenemos todos los años los maestros para presentar este, nuestras inquietudes y todo los años estamos reclamando lo mismo y no son escuchadas digo, entonces quiere decir que, aunque este esa instancia de dialogo y de poderse expresar como lo que, lo haces y no sos escuchado digo, como que, como que cae en oído sordo, así que no, no es tan efectiva la instancia verdad que hemos logrado, pero de todas maneras la seguimos luchando y tratamos de seguir reclamando para, a los efectos que la instancia no se pierda, pero, digo no es tan efectiva".

La tercera opinión recurrente en los docentes consultados, consiste en que, a pesar de considerar la instancia como poco efectiva a los efectos de hacerse escuchar por las autoridades, igualmente la reivindican como instancia de diálogo y de búsqueda de acuerdos entre los propios docentes que participan de la misma.

Frente a estas expresiones de los docentes, los cuales afirman el caso omiso de las autoridades respecto a las opiniones docentes canalizadas a través de las Asambleas Técnico Docentes, al ser consultadas las autoridades (**A**) respecto a éste tema, las mismas afirman que durante el proceso de reforma fueron consultadas las Asambleas Técnico Docentes, dentro de los parámetros que se encuentran normativamente estipulados, es decir como organismo asesor y de consulta acerca de los aspectos técnicos de la educación.

"... las Asambleas Técnico Docentes son un organismo legal, eh que tiene carácter asesor en la toma de decisiones y no toma decisiones dada la estructura organizativa del gobierno que existe, yo no estoy abriendo opinión en este momento si debe ser así o se debe ser de otra manera, pero cuando estás integrando un cuerpo de gobierno, en mi opinión, lo que tenés que hacer es ceñirte a las estructuras legales, de lo contrario tiende a predominar la anomia". (**A1**)

Haciendo especial mención de las atribuciones normativamente estipuladas para las ATD, a las cuales -dicen- se circunscribieron enfáticamente las autoridades consultadas, éstas hicieron referencia a ciertas acciones desplegadas por los docentes participantes de las ATD, las cuales se excedían de las atribuciones otorgadas por la ley.

Ejemplo de esto, fue una opinión expresada por una de las autoridades, la cual ponía en relieve que las opiniones de los docentes dejaban de referirse a los temas técnicos de la educación para reducirse a expresiones semejantes a las provenientes de sectores gremiales:

**(A2)** "... las ATD eran como la Venus del Nilo, muy bellas pero sin brazos, porque si uno estudiaba los discursos de las ATD y los discursos gremiales no había diferencia, cuando realmente la ATD es un órgano consultivo, el que estábamos obligados a reunirnos..."

- **Germán Rama, un obstáculo para el diálogo y la obtención de acuerdos.**

En los primeros momentos de esta investigación, parecía estar demás poner de manifiesto la relevancia de Germán Rama dentro del proceso de reforma educativa 1995-1999, quien además de haber formado parte de las autoridades educativas del momento, siendo éste el presidente del CODICEN, fue el principal gestor de la reforma educativa.

Sin embargo, la recurrencia unánime y destacada de su figura dentro de los discursos relevados, hizo sobresalir su persona respecto al resto de las autoridades que lo acompañaban en el gobierno educativo.

Uno de los motivos por el cual la figura de Germán Rama se destacó en los discursos de los docentes consultados y en alguno de los discursos de las propias autoridades educativas que lo acompañaron en el ejercicio de gobierno, fue por su actitud explícitamente contraria a dialogar con el cuerpo docente y con el sindicato.

**A: O sea que, en ese momento eh las autoridades se mostraron muy abiertas al diálogo con los maestros.**

**(A3) B:** Yo le diría que no todas las autoridades, a los efectos de los temas técnicos, Rama era completamente contrario a dialogar y eh normalmente no concurría a las reuniones.

En base a los discursos de los docentes consultados, es posible identificar a las acciones desplegadas por Germán Rama durante la aplicación de la reforma educativa, como acciones que asumen la característica de haber sido netamente estratégicas<sup>2</sup>. En este sentido, las acciones desplegadas por Rama, según los discursos de algunos de los docentes consultados, se orientó

---

<sup>2</sup> Se hace referencia a la acción estratégica tal como es definida por Habermas.

exclusivamente a la búsqueda de una implementación lo más eficientemente posible de los programas que habían sido por él gestados, prescindiendo de la posibilidad de buscar acuerdos entre los actores directamente involucrados en el proceso.

**(DM-M1)** "Eh, es absolutamente mayoritaria la opinión de que Rama avasalló a, a, todos los demás sectores que podían haber este intervenido en esa reforma, esto es así, esto es así, porque sus características personales... te decía que por el lado de él no hubo el menor propósito de dialogar, él lo dice claramente, yo tengo ésta reforma pensada, vengo a imponerla, no vengo a discutirla, él lo manifestó así, contra toda la teoría y contra toda la experiencia universal, no le importo.

Esta actitud de Rama fue un motivo por el cual, en parte importante de los discursos analizados, es señalado como uno de los responsables principales de la incapacidad de llegar a ciertos consensos respecto a la reforma entre los docentes, el sindicato y las autoridades.

Al ser indagados los docentes respecto a la posibilidad de haber obtenido ciertos consensos respecto a los aspectos generales de la reforma con las autoridades, muchas de las respuestas recurrentes pusieron énfasis en la dificultad que representaba para esto la figura de Rama.

**(DNA4)** "Si hubiera habido acuerdo, no se, tengo mis dudas, porque Rama es un tipo, es un tipo intransigente, este no hubiera cambiado nada en lo absoluto..."

## **2ª Parte: Las características de los discursos de los docentes según su relación con el Sindicato.**

Al ser analizados más en profundidad los discursos construidos por parte de los cuatro grupos de docentes consultados (**DNA** no afiliados- **DNM** afiliados no militantes- **DM-M** militantes moderados y **DM-R** militantes radicales), se percibieron importantes diferencias entre los mismos, en donde el grado de relacionamiento de los docentes consultados respecto al sindicato parece haber sido el dato que permitía explicar las diferencias entre unos y otros.

- **Un motivo para rechazar la Reforma: las Agencias Internacionales de Crédito.**

Un hallazgo central en el discurso de los docentes consultados, pertenecientes al grupo identificado como docentes militantes-radicales (**DM-R**), fue la constante referencia a las Agencias Internacionales de Crédito.

En el discurso de este grupo de docentes, no fue sólo la simple referencia a las mismas lo que diferencia su discurso del resto de los docentes consultados, sino que fue el papel protagónico que

le han otorgado a las Agencias Internacionales de Crédito dentro de lo que fue el proceso de reforma educativa.

El argumento central de los discursos de dichos docentes, se sustenta en la afirmación según la cual, la reforma educativa desarrollada a partir de 1995 en educación primaria, responde a los lineamientos impuestos desde las Agencias Internacionales de Crédito.

A partir de ésta afirmación, es que dichos docentes expresan que las autoridades educativas y en particular Germán Rama, son meros ejecutores e instrumentadores de las directivas impuestas desde dichas Agencias de Crédito.

**(DM-R2)** "...esas personas que integran el CODICEN, que integraron los CODICENES anteriores y los organismos estos, instrumentan políticas que ya vienen definidas de otros sectores, caso Banco Mundial, caso CEPAL, caso versión UNESCO para América Latina, BID también, es decir, ellos son la vía de instrumentación de lo que los organismos internacionales creen que debe hacerse en nuestro país y en otros países de América..."

Consecuente con el argumento que sostienen estos docentes, cuando son indagados respecto a las instancias de diálogo y la búsqueda de acuerdos entre el cuerpo docente y las autoridades, expresan enfáticamente la ausencia de toda consulta por parte de las autoridades, ya que según éstos, las posibilidades de intercambio son mínimas cuando las políticas y programas que contenían la reforma ya se encontraban preestablecidos de antemano y no necesariamente por las autoridades educativas del CODICEN y del Consejo de Educación Primaria.

**(DM-R2)** No, nunca, nunca hubo diálogo, hubo parodias de diálogo, se intentó decir que se consultaba a los docentes o a grupos de docentes, nunca se hizo efectivo, las políticas ya vienen digitadas, seguramente no por estas personas nombradas a dedo en, en los organismos paralelos..." (Por organismos paralelos el entrevistado refiere al CODICEN).

Dentro del grupo de docentes militantes, pero moderados **(DM-M)**, aparecen ciertos pasajes dentro de sus discursos, donde hacen referencia a la participación de las Agencias Internacionales de Crédito dentro de la reforma educativa. Sin embargo, plantean una situación bastante distinta a la argumentada por los docentes militantes radicales **(DM-R)**.

Mientras que éstos últimos afirman la imposición de los lineamientos de la reforma educativa por parte de las Agencias Internacionales, uno de los docentes consultados pertenecientes al grupo de militantes moderados **(DM-M)**, argumenta que la aplicación de las políticas propuestas por el Banco Mundial, no necesariamente asumió la forma de imposición, sino que fue un espacio ganado por parte de dicho Banco, producto de la ausencia de propuestas de un proyecto educativo concreto por parte de los docentes, como por parte de los sectores políticos del país.

**(DM-M2)** "...se está criticando a un organismo que hace lo que debió hacer y lo que debieran hacer todos, es decir, dar su opinión, el Banco Mundial da su opinión, la que rechazamos absolutamente, pero el Banco Mundial, como organismo financiero multinacional, da su opinión sobre cómo tiene que ser la educación, tenemos que aceptarlo, tenemos que discutirlo, pero tenemos que aceptar que tiene derecho y por el contrario, la mayor parte de las protestas, eh surgieron de organizaciones que no tenían un proyecto alternativo que se implemente..."

En el resto de los grupos de docentes consultados, docentes no afiliados (**DNA**) y docentes afiliados no militantes (**DNM**) en ningún momento de sus discursos se hace mención alguna respecto a las Agencias Internacionales de Crédito y de su posible participación dentro de la reforma educativa en educación primaria.

Los rasgos presentes en los discursos de aquellos docentes no afiliados (**DNA**) y afiliados pero no militantes del sindicato (**DNM**), se caracterizaron entre sí y se diferenciaron respecto del resto de los discursos de los dos grupos docentes militantes del sindicato (tanto militantes como radicales), por hacer referencia a la falta de diálogo entre ellos y las autoridades a través de ejemplos relacionados a su práctica cotidiana dentro del centro escolar donde se desempeñan.

- **“Ola de reformas educativas en América Latina”**

En los discursos del total de los docentes consultados, la mención respecto a las reformas educativas que caracterizaron a la década de los 90' en América Latina fue bastante escasa.

Sin embargo, el motivo por el cual se optó por exponer las referencias encontradas respecto a este tema, únicamente presentes dentro de los discursos de los dos grupos de docentes militantes - moderados y radicales- del sindicato, surge de la total contradicción encontrada entre los discursos de uno y otro, los cuales tienen una militancia activa dentro del Sindicato, por lo que puede ser interpretado (sin intención de establecer generalizaciones al respecto) como signo de las posibles divergencias en las opiniones al interior del sindicato.

Sin embargo, esta divergencia que se planteará a continuación, no resulta ser novedosa ya que se condice con las posturas de ambos grupos militantes del sindicato respecto al papel desempeñado por las Agencias Internacionales de Crédito dentro de la reforma educativa.

A este respecto, mientras el grupo de docentes militantes radicales consultados, afirman la similitud de la reforma aplicada en el Uruguay respecto al resto de las reformas aplicadas en distintos países de América Latina, los docentes militantes moderados afirman lo contrario:

**(DM-M1)** "...creo que es una reforma que no condice con otras reformas educativas de América Latina, ya que es una reforma más bien este basada en, basada en la educación pública, en la educación estatal y no, Incluso bastante enfrentada con la concepción este

privatizadora, que sin embargo a tenido algunos empujes en los últimos tiempos o sea, por eso te digo, no hay, no se puede establecer una línea, una única línea de continuidad.

**(DM-R2)** "...es decir es muy parecida la reforma educativa que se intenta implantar en Uruguay a la que se implementa en Argentina por ejemplo, la que se implanta en Chile o en Bolivia o en Colombia, es decir, digo los países son diferentes pero los rasgos globales de esas reformas son parecidos..."

### **3ª Parte: "La comunicación fue el motivo de la discordia" Movilizaciones y eficacia de las medidas de lucha adoptadas.**

Una de las dos hipótesis de esta investigación planteaba que los conflictos y movilizaciones constatados durante el proceso de implementación de reforma en educación primaria habían sido producto de la reacción del cuerpo docente y del sindicato ante la escasa participación otorgada a los mismos, más que un disenso respecto a los contenidos de la reforma.

Aunque dicha hipótesis no fue planteada con el objetivo de ser corroborada sino para cumplir el papel de guía de trabajo, cabe lugar a plantear los hallazgos encontrados y que muestran cierta correspondencia con lo planteado en la misma.

Al analizarse los discursos de los cuatro grupos de docentes consultados, en ellos se expresaba que los objetivos de las movilizaciones efectuadas por los docentes durante esos años se centraban en reclamos de participación y de generar instancias de negociación entre éstos y las autoridades, con la finalidad que fueran escuchadas sus opiniones, reclamos y propuestas.

**(DNA 1)** "...la huelga en cierta manera era un "no" a lo que estaba pasando y un "no" a la imposición porque no hubo diálogo..."

**(DNA 3)** "...sí, para que los tuvieran en cuenta, había que hacerse oír de alguna manera".

Por otro lado, las opiniones que caracterizaron al discurso de las autoridades educativas al ser consultadas respecto al tema de las movilizaciones del cuerpo docente durante el proceso de implementación de la reforma, todas ellas hicieron inmediata mención al conflicto surgido en torno a uno de los programas aplicados por la reforma educativa: el sistema de alimentación por bandeja.

**(A4)** "... las manifestaciones de resistencia a estos cambios y la manifestación más elocuente eran los conflictos que, vuelvo a reiterar que, los mayores conflictos estuvieron vinculados fundamentalmente con una transformación que fue la alimentación..."

Sin embargo, las mismas dan a entender en sus discursos que, los conflictos surgidos en torno al sistema de alimentación por bandeja, contenían implícitamente otros objetivos de corte político o connotaciones ajenas a un simple desacuerdo respecto a un sistema de alimentación.

**(A3)** “Entonces los conflictos fueron fundamentalmente de origen político, le quiero decir de otra manera, no hubo ningún hecho de las reformas nuestras que dieran lugar a los conflictos que se produjeron, por ejemplo yo siempre decía que por más que hubiera tenido una imaginación impresionante jamás se me ocurrió que en las bandejitas armaran el lío que armó...”

La segunda hipótesis planteada como guía para este trabajo -a diferencia de la primera- no se corresponde por completo con los hallazgos encontrados en los discursos de los actores consultados.

Esta segunda hipótesis sostenía que los conflictos que tuvieron lugar durante la reforma habían tenido efectos negativos respecto a la legitimidad, la eficiencia y la eficacia de la misma.

Las expresiones que caracterizaron a los discursos de los cuatro grupos docentes consultados y que han sido desarrolladas hasta el momento, si quizás permitan afirmar que la reforma educativa no necesariamente se caracterizó por contar con el compromiso de parte del cuerpo docente, producto de la percepción de imposición que dieron a entender los docentes consultados y lo que hace pensar en los aspectos poco positivos que esto puede haber significado para la legitimidad de la misma.

Sin embargo, tanto desde el discurso de los docentes como de las propias autoridades consultadas, todas ellas dan a entender que los procesos de movilización desplegados por parte del cuerpo docente y del sindicato no tuvieron importantes repercusiones sobre la eficiencia y la eficacia en la implementación de los programas que involucró la reforma.

**(DM-R1)** “La reforma este, es una realidad, instrumentada prácticamente en todos sus aspectos”.

La eficiencia de la reforma posiblemente se vio asegurada, debido a que el mayor o menor compromiso de los docentes con la reforma no afectó su participación en ella. Algunos de los docentes consultados justificaron esta participación, producto de la precariedad salarial de los docentes y del incentivo económico que significaba participar en algunos de los programas de la reforma.

**(DM-R1)** “... si los maestros participaban en talleres en encuentros los sábados, este, durante todo el día, ganaban algún dinero más, cosa que, dada la situación y el salario de los maestros, eh, era imposible pretender que los maestros no participaran de la reforma, más allá de que estuvieran de acuerdo o no con ella...”

**(DNA 2)** “...la gente entraba (Refiere a las Escuelas de Tiempo Completo) por un problema económico, como era una mayor remuneración tenías que seguir, no había otra alternativa verdad, la situación económica exigía y eso te estaba presionado a seguir....”

## V. CONCLUSIONES

En un principio se había planteado como problema sociológico de la investigación, la incapacidad de la Administración Nacional de Educación Pública y del CODICEN de canalizar e incluir la diversidad de opiniones y propuestas de aquellos actores involucrados en el proceso de reforma educativa en Educación Primaria, a través de instancias efectivas de diálogo y participación a partir de las cuales llegar a ciertos acuerdos básicos y los efectos que esto significó sobre la legitimidad, la eficacia y la eficiencia de la misma.

Respecto de las posibilidades de diálogo y negociación y de la posibilidad de obtener como resultado un acuerdo mínimo entre los actores partícipes, tal situación implica necesariamente la predisposición de las partes involucradas, las cuales conjuntamente deben buscar los caminos a través de los cuales llegar a ciertos puntos de entendimiento. Este tipo de situación necesita que las acciones desplegadas en la interacción de los actores entre sí, cuente como ideal a perseguir lo que Habermas define como *Entendimiento*, a través del *Acuerdo* como mecanismo de coordinación de la acción entre unos y otros, que los hace dependientes entre sí en la búsqueda de un entendimiento sobre la situación de reforma, definición de situación que logre ser compartida intersubjetivamente y a partir de la cual se sustenten las posteriores acciones dirigidas a la búsqueda de los fines que dentro del marco de la reforma se ha propuesto lograr.

Siendo que Habermas afirma que los propios actores involucrados en dicha situación, pueden dar cuenta de los mecanismos de coordinación de la acción que han desplegado tanto ellos como el resto de los actores, según una de las partes involucradas y relevadas en esta investigación -los docentes-, y sin que la clasificación según su grado de relacionamiento con el Sindicato marcara una diferencia sustancial en su discurso, todos ellos sostuvieron de manera unánime la inexistencia por parte de las autoridades educativas de una predisposición a la búsqueda de acuerdos con el cuerpo docente a través de diferentes instancias de intercambio y negociación.

Ya que la búsqueda de un entendimiento sobre la definición de situación de la reforma debe ser negociada cooperativamente entre las diferentes definiciones e interpretaciones que cada una de las partes partícipes ha construido respecto de la misma, la real obtención de dicho entendimiento exige la predisposición de ambas partes participantes a negociar y buscar una definición común y compartida.

A esta perspectiva de los docentes relevados, según la cual no existió una actitud orientada al acuerdo por parte de las autoridades educativas, cabe agregar la constatación de cierto sector del cuerpo docente, el cual -como contrapartida de la actitud de las autoridades- se mostró reticente a la búsqueda de caminos de acuerdo, sector que fue identificado por los docentes, dirigente sindical y autoridades consultados, exceptuando aquellos docentes relevados que fueron reconocidos como

integrantes de dicho sector y que fueron identificados a lo largo del análisis como Docentes Militantes- Radicales.

Amén de esto, el resto del cuerpo docente consultado expresó su voluntad hacia la búsqueda de acuerdos, voluntad que no logró superar el obstáculo que presentaba por un lado la poca predisposición al diálogo de las autoridades y por otro, la reacción frente a esto de parte de un sector del cuerpo docente, quien se mostró reticente a la posibilidad de un entendimiento, lo cual limitó las posibilidades de intercambio y negociación a partir de las cuales lograr llegar a puntos de entendimiento sobre la situación de reforma. En este sentido, la posibilidad de un entendimiento fracasó frente a escasas posibilidades de negociación, que dadas las circunstancias, las pocas existentes se plantearon en términos de mutua *Influencia*, haciendo de la posibilidad de intercambio y negociación “un diálogo de sordos”.

Esta capacidad de lograr un entendimiento compartido sobre la situación de reforma, se vio también entorpecida por algunas dificultades constatadas en una de las partes dialogantes: la carencia en la comunicación al interior del organismo gremial representativo de los docentes. Un hallazgo que permitió sustentar esto, fueron tanto las divergencias encontradas en los discursos como en las acciones descritas entre aquellas personas consultadas que se desempeñaron dentro de la dirigencia sindical como de aquellos docentes que conformaron la base del movimiento mismo.

Un primer desencuentro entre las acciones de la dirigencia y las del movimiento sindical refiere precisamente a las posibilidades e instancias de diálogo con autoridades. El análisis conjunto de las distintas construcciones discursivas permitió constatar un posible relacionamiento diferencial de las autoridades con la dirigencia sindical y con la base del movimiento a la hora de dialogar y negociar. A partir de esto se concluyó la existencia de un posible desencuentro entre las acciones de la dirigencia sindical, quien afirmó la existencia de cierto intercambio fluido con las autoridades (al inicio del proceso de reforma), lo cual no condice con las expresiones de los docentes consultados e integrantes de la base del Sindicato, quienes afirman la negativa de las autoridades a negociar durante todo el proceso de reforma, con los consecuentes efectos de esta situación sobre la representatividad de la dirigencia del Sindicato de docentes.

Otro desencuentro se percibió en las casi opuestas interpretaciones de aquellos docentes que participan activamente dentro del sindicato, interpretaciones extremadamente divergentes que podrían dar cuenta no sólo de fraccionamiento al interior del mismo, sino de la posible carencia de comunicación entre sus miembros, la cual dificulta la posibilidad de llegar a través de acciones motivadas por la búsqueda de un *Entendimiento* a una definición y una postura compartida por el Sindicato como organismo representativo del cuerpo docente, donde todos sus integrantes –

dirigencia y base- desplieguen acciones que se condigan con dicha postura respecto de la reforma educativa en educación primaria.

A partir de esto último, resulta de utilidad retomar una de las hipótesis que sirvió de guía en esta investigación, donde se afirmaba que las movilizaciones que tuvieron lugar durante el proceso de reforma tuvieron un efecto negativo sobre la eficacia y la eficiencia de la misma y la cual fue posteriormente contradicha por los actores consultados. Tanto las autoridades como docentes afirmaron que las movilizaciones y conflictos constatados durante ese momento no tuvieron mayor repercusión sobre la eficiencia y eficacia de la reforma, habiendo sido ésta instrumentada exitosamente en todos sus aspectos.

De la síntesis de las conclusiones expuestas respecto de la situación del sindicato de docentes durante la reforma, junto a los hallazgos que contradijeron esta primer hipótesis, surge de la posibilidad de plantear como futura línea de investigación la evaluación específica del papel del Sindicato de docentes durante el proceso de reforma en educación primaria, la incidencia y la efectividad de las medidas y acciones tomadas por éste, teniendo presentes sus dificultades internas, como la posible carencia de representatividad, comunicación y fraccionamiento entre sus miembros.

A la hora de analizar las posibilidades de diálogo y negociación entre los actores partícipes del proceso de reforma educativa en educación primaria 1995-1999 y de las posibilidades de incluir las opiniones y propuestas del cuerpo docente dentro de este proceso -producto de la elección teórica de esta investigación-, cabe destacar los hallazgos encontrados que permitieron un análisis desde una perspectiva centrada en las características organizativas en que se desarrolló dicha reforma.

Dentro de una forma organizativa burocrática, tal como es definida por Max Weber, la toma de decisiones dentro de la organización se encuentra rigurosamente definida por las formas legales y normativas en que la misma se sustenta y por la estructura y relaciones de subordinación que de ella se desprende. No resultó ser esta perspectiva organizativa la que más se ajustaba tanto en las acciones descritas como en las interpretaciones construidas por los docentes consultados.

El argumento que sostiene parte importante de los docentes consultados a la hora de dar justificación a sus exigencias de participación y de establecimiento de instancias de diálogo, puede ser analizado y comprendido en mayor profundidad a partir de la forma organizativa planteada teóricamente por Crozier y Friedberg.

En esta forma organizativa, el poder y la capacidad de tomar decisiones no siempre se ajusta estrictamente a las competencias y estructuras de subordinación normativamente estatuida, sino que por el contrario, el poder se define como una relación, sí de subordinación, pero también de dependencia recíproca, ya que cada actor puede ejercer poder sobre las decisiones del otro a raíz del control de determinada “zona de incertidumbre” que condiciona la capacidad de acción del otro y

que en definitiva lo sitúa en la necesidad de negociar a la hora de lograr alcanzar los objetivos propios, tanto como los de la organización.

Dentro de las distintas fuentes de poder existentes al interior de una organización, los docentes consultados argumentan y justifican su exigencia de instancias de diálogo y negociación en virtud de la fuente de poder de la cual disponen, producto de la posición que ocupan dentro de la organización y del manejo de información que dicha posición les otorga. El conocimiento directo y cotidiano de la práctica y de la realidad educativa, las herramientas y conocimientos de los que están dotados producto de su formación, además de ser ellos los ejecutores últimos de las políticas educativas diseñadas por la reforma, resultan ser fuentes de poder a partir de las cuales los docentes sustentan su reclamo de participación.

Sin embargo, si se profundiza más en la propuesta teórica de Crozier y Friedberg, esto permite comprender que una competencia particular dentro de la organización no deviene sin más en fuente de poder, sino cuando el manejo de esa competencia resulta ser pertinente, es decir, cuando el control de la misma por parte de un actor permite condicionar y restringir la capacidad de acción del otro.

Como consecuencia de esto y de la síntesis hecha a partir de la información relevada y de otras investigaciones empíricas consultadas sobre el tema<sup>3</sup>, es que se puede plantear como una situación probable de la reforma educativa en primaria, que dicha competencia particular con que cuentan los docentes no haya sido pertinente dentro de una reforma educativa que se caracterizó por ser formulada y estructurada en su totalidad de manera precisa y racionalista, sustentada en información prevista por diagnósticos realizados previamente, lo que permitiría a las autoridades el prescindir de los aportes en conocimiento e información que el cuerpo docente pudiese realizar.

También se puede percibir claramente en las acciones descritas y en las interpretaciones construidas por los docentes consultados, como éstas dan cuenta de lo poco que se ajusta la definición de funcionario weberiano -el cual se debe estrictamente a las competencias y obligaciones asignadas normativamente a su cargo- de la percepción y del real desempeño de los docentes, quienes además del cumplimiento de sus funciones normativamente estipuladas, reivindican y consideran como legítima su participación y consulta a la hora de la toma de decisiones.

Siguiendo con la misma línea analítica, cabe lugar a la síntesis respecto de las Asambleas Técnico Docentes como organismo asesor, definido normativamente dentro del Consejo de Educación Primaria.

---

<sup>3</sup> MANCEBO, MARÍA ESTER. "La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas.". 2001b.

Dentro del discurso construido por las autoridades consultadas respecto de su relacionamiento con las ATD, se puede identificar de su parte un tipo de relacionamiento propio de una lógica organizativa burocrática. A la vez que éstas afirman su enfático ajuste a sus obligaciones establecidas por ley respecto de las ATD, también de manera enfática ponen de manifiesto el alcance de las atribuciones con que cuenta el cuerpo docente, atribuciones que dicen haber sido reiteradas veces excedidas por éstos. El querer exceder la tarea de “asesorar” por la de “decidir” y el no ajustarse a “aspectos técnicos” de la educación, primando los “políticos-sindicales”, son identificados e interpretados dentro del discurso de las autoridades como actitudes que trascienden los parámetros establecidos para dicho organismo.

Al analizar el papel de las Asambleas Técnico Docentes bajo la propuesta teórica de Crozier y Friedberg, se puede plantear que dentro de este espacio en particular de la organización, la estricta actitud de las autoridades de sujetarse a las atribuciones normativamente estipuladas para las ATD, dificultan los espacios para la imprevisibilidad del comportamiento de los docentes, lo que supondría una fuente de poder para éstos a la hora de negociar.

La carencia por parte de los docentes de esta fuente de poder informal -la cual supondría mayores márgenes para la negociación en su beneficio-, puede resultar un elemento explicativo de las expresiones realizadas por éstos, quienes plantean la poca efectividad de las Asambleas Técnico Docentes: producto del caso omiso hecho a sus planteos. Más aún, esta carencia de poder informal resulta una limitante para el cuerpo docente, cuando se quiere negociar peticiones -de participación y reconocimiento real de sus propuestas en relación a las políticas educativas de la reforma-, que trascienden las funciones establecidas para su cargo, tanto como sus atribuciones dentro de las ATD, planteado esto desde la lógica burocrática clásica.

Retomando las dificultades a las que se enfrentó el relacionamiento, la posibilidad de diálogo y la obtención de acuerdos durante la reforma en educación primaria, dentro de las responsabilidades que se les han atribuido a las autoridades educativas, se ha destacado de manera recurrente la figura de Germán Rama como principal obstáculo para dicho relacionamiento.

La búsqueda de puntos de *Entendimiento* sobre la situación de reforma como ideal a perseguir por los actores involucrados en tal situación -docentes y autoridades-, necesita de lo que un entrevistado ha definido como “hombres de diálogo”. En otras palabras, necesita de actores predispuestos a establecer su relacionamiento con el resto de los involucrados, teniendo como premisa la búsqueda de un acuerdo respecto de la situación de reforma, a partir del cual sustentar las posteriores acciones y políticas a implementar.

No obstante, las expresiones de los docentes como de algunas de las autoridades consultadas, expresan claramente la negativa al diálogo con el cuerpo docente y el obstáculo que significó en el relacionamiento autoridades-docentes, la principal autoridad y gestor de la reforma: Germán Rama.

Esta predisposición contraria a dialogar de parte de Rama con el cuerpo docente, a la luz de la dicotomía legitimidad- eficiencia planteada por Braslavsky y Cosse<sup>4</sup>, decididamente se define a favor de la eficiencia, como también hacia la eficacia de las políticas de la reforma educativa. A este respecto, las acciones de Rama -tal cual son descritas por los entrevistados-, son interpretadas como orientadas principalmente a la búsqueda del éxito y de la implementación eficaz y eficiente de las políticas contenidas dentro de la reforma y concebidas por éste, lo que permitiría pensar que la modalidad que asumió el relacionamiento con el cuerpo docente se planteó en términos de medios o restricciones para este objetivo – siendo la *Influencia* el mecanismo de coordinación de la acción-, mas que como actores con quien coordinar su acción, bajo la premisa de alcanzar previamente un consenso sobre la situación de reforma – teniendo al *Acuerdo* como mecanismo de coordinación de la acción-, lo cual posiblemente hubiera significado la posibilidad de llevar adelante este proceso, contando con una mayor apoyo y legitimación por parte de los involucrados.

Por otro lado, dentro de las explicaciones dadas por el cuerpo docente a esta negativa de Rama a dialogar fueron destacadas sus características personales -tales como la intransigencia, su carácter autoritario y falta de cintura política, entre otras- como principal obstáculo para el relacionamiento entre autoridades y cuerpo docente, lo cual significó ser uno de los tantos factores que generó mayor rispidez en su relacionamiento.

El énfasis puesto en las características personales de Rama impone ciertas restricciones a la hora de pensar la prioridad dada por éste a la eficiencia – fundamentalmente en términos de rapidez en su ejecución de la reforma- y a su eficacia, es decir, a la consecución exitosa de los fines que en ese periodo se había propuesto la organización en términos de una racionalidad de tipo instrumental propia de una organización y de un funcionario de tipo weberiano.

En primer lugar, las consecuencias de la personalidad de Rama en el relacionamiento con el cuerpo docente, en cuanto funcionarios subordinados dentro de la organización que supone la ANEP- CODICEN, no condice con la impersonalidad característica de las relaciones dentro de una organización burocrática, impersonales producto de un relacionamiento que debe ajustarse a los cargos y funciones, caracterizados por su objetividad y neutralidad y no a las personas que ocupan y se desempeñan en éstos.

Este último ejemplo en particular, como en otros tantos desarrollados en relación al cuerpo docente, da cuenta de los elementos subjetivos, ideológicos y políticos que decididamente

---

<sup>4</sup> BRASLAVSKY, CECILIA y COSSE, GUSTAVO. “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”. Nº 5. PREAL, Buenos Aires, 1996a.

intervinieron en el proceso de reforma educativa y que escapan a un exclusivo análisis unidimensional y mecánico de toda política educativa<sup>5</sup>.

En segundo lugar, a pesar de la prioridad puesta por Rama en la búsqueda exitosa de los fines contenidos en la reforma, su real desempeño se aleja del desempeño característico del tipo ideal construido para un funcionario burocrático. Este último, no sólo trataría de ajustar los medios disponibles y de asegurar la precisión, la previsibilidad y el óptimo desempeño de cada uno de los cargos y funciones que conforman a la organización, a fin de lograr los objetivos de la misma, sino que buscaría los caminos necesarios para la reducción de los conflictos y las situaciones disfuncionales al interior de ésta, los cuales significan restricciones y obstáculos en el logro eficiente y eficaz de las metas que la organización se ha propuesto alcanzar.

La síntesis de lo expuesto hasta el momento, ha dado cuenta de lo dificultoso del relacionamiento y de la posibilidad de llegar a ciertos consensos entre autoridades y cuerpo docente -mediante las ATD o a través del Sindicato de Docentes-, siendo responsabilizados las autoridades educativas y en particular, Germán Rama; situación que tuvo como contrapartida una reacción de mayor enfrentamiento por parte de un sector del cuerpo docente, dificultando más aún las posibilidades de construir un proceso de reforma sustentado en el entendimiento de sus actores involucrados.

A partir de ésto, cabe plantear en relación al problema de investigación que motivó a este trabajo, las derivaciones que tuvieron las escasas posibilidades de participación existentes, las dificultades para la obtención de consensos y del carácter conflictivo del relacionamiento docentes-autoridades respecto de la legitimidad, la eficacia y la eficiencia del proceso de reforma en educación primaria.

Respecto de la legitimidad del proceso de reforma educativa, en esta investigación la misma no se ha entendido como dada en virtud de la legalidad en que se sustenta la organización, la cual en sí misma legitima la atribución de la toma de decisiones a las autoridades, sino en la capacidad de construir dicha legitimidad, en base al compromiso y la aprobación de los actores involucrados.

En base a la definición de legitimidad planteada por Bobbio, se puede decir que el fundamento y los fines del poder que abogaron para sí las autoridades, no encontraron una aceptación indiscutida en relación a las distintas creencias y opiniones de los docentes consultados, como tampoco existieron las posibilidades de intercambio y diálogo suficientes como para generar el compromiso y la aprobación frente a los fines y fundamentos de tal poder, lo que permitiera dar mayor legitimación a este proceso de reforma.

---

<sup>5</sup> CASASSUS, JUAN. "Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)" UNESCO, Santiago de Chile, 2000a.

El cuestionamiento a la legitimidad de la reforma surge de los hallazgos en base a los cuales se pudo confirmar la hipótesis en donde se afirmaba que los conflictos y las movilizaciones ocurridas durante el proceso de reforma habían sido producto de la reacción frente a la escasa participación con que contó el cuerpo docente más que desacuerdos respecto de las políticas educativas contenidas en la reforma. En este sentido, estos conflictos y movilizaciones que ponen en cuestionamiento la forma de toma de decisiones más que las decisiones en sí mismas, pueden ser comprendidas como acciones del cuerpo docente tendientes a impugnar la legitimidad de una reforma que fue vivida como una imposición.

Los conflictos y movilizaciones que dieron cuenta de las dificultades en términos de legitimidad de una reforma que es caracterizada por los docentes entrevistados como “inconsulta”, sin embargo no presentó iguales dificultades en términos de su eficiencia y eficacia.

En lo que corresponde a la eficacia de la reforma, todos los consultados- autoridades y docentes- dieron cuenta de que ésta había sido implementada de hecho en todas las líneas de acción que comprendía, incluido el Sistema de Alimentación por Bandejas en torno al cual se desarrollaron los puntos más álgidos del conflicto.

Aunque no corresponde a esta investigación la evaluación de las distintas políticas y acciones de la reforma educativa, sin embargo, partiendo de la base que los conflictos y movilizaciones ocurridos no tuvieron mayor repercusión sobre el desenlace de las mismas, otra posible línea de investigación a plantear a futuro es la evaluación post-implementación y continuidad de las políticas educativas, es decir la real eficacia de la reforma en sí misma y en relación a los resultados esperados.

Respecto de la eficiencia de la reforma, en primer lugar se puede plantear que los costos en tiempo que significaron los conflictos y movilizaciones, no revistieron gran importancia frente a una reforma que ganó celeridad en su implementación al prescindir de los procesos de negociación necesarios para generar el compromiso y la aprobación de sus involucrados, los cuales no resultan prioritarios si el principio que guía el proceso de reforma educativa es la búsqueda de la mayor eficiencia posible.

En segundo lugar, además de las dificultades existentes al interior del Sindicato mencionadas, otro aspecto a tener en cuenta resulta de los condicionamientos a los que se enfrentan individualmente cada docente,- fundamentalmente en relación a su precariedad salarial-, por lo cual, a pesar del escaso compromiso con la reforma, esto no repercutió sustancialmente en su participación dentro de la misma, más aún cuando la participación dentro de los distintos programas contenidos en la reforma –Escuelas de Tiempo Completo, Cursos de capacitación y perfeccionamiento docente- significaban una mayor retribución salarial para éstos.

Al abordar el proceso de reforma educativa en educación primaria 1995-1999 como un fenómeno multidimensional, ha permitido analizar al mismo y a las políticas educativas contenidas por éste, como sujetas al sistema de interacciones y relaciones de poder que se entretajan entre los actores partícipes de la misma, siendo los componentes subjetivos, valorativos e ideológicos, conjuntamente con los aspectos objetivos de la educación los que construyen la realidad en donde todo proceso de reforma y toda política educativa se ha de desarrollar.

Tal como se trazaron las interacciones y relaciones de poder durante el proceso de reforma educativa en educación primaria, plantearon un escenario en donde las políticas educativas implementadas no encontraron mayores obstáculos para la obtención de los resultados previstos en términos de eficacia. Lo fundamental a rescatar de esta situación, es que tales políticas no necesariamente respondieron de manera mecánica y previsible a lo previsto racionalmente y de manera lineal en su formulación, sino que fueron los propios términos en que se plantearon las interacciones y las relaciones de poder entre docentes y autoridades, las que crearon un escenario sin mayores dificultades para su implementación.

El haber abordado metodológicamente este proceso de reforma en términos de “inputs-outputs”, hubiera significado desconocer todo el complejo sistema de relaciones que se entretajan entremedio y que, en lo que corresponde a la reforma educativa en educación primaria 1995-1990 no incidieron negativamente en sus resultados.

Sin embargo, la propia flexibilidad y hasta en cierto punto imprevisibilidad de una realidad educativa multidimensional, hace posible pensar que: planteadas en otros términos tales interacciones y relaciones de poder, si puedan legitimar o cambiar el rumbo de las políticas educativas implementadas, por lo que la búsqueda de una real eficacia de las mismas, debe reconocer todo este entramado de interacciones y de negociaciones entre distintas definiciones de situación que están en juego y que hacen a la realidad educativa.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, LUIS ENRIQUE. “Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa” En Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (coord.) Métodos y Técnicas cualitativas de investigación Social” Editorial Síntesis. Madrid, 1999a.
- ALONSO; LUIS ENRIQUE. “La mirada cualitativa en Sociología”. Editorial Fundamentos. Madrid, 1998a.
- ANEP, CODICEN. “Proyecto de Rendición de cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal” 1998b.
- BARDISA RUIZ, TERESA. “Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares”. Revista Iberoamericana de Educación. N° 4. 1994a.
- BELTRÁN, MIGUEL. “Las cinco vías de acceso a la realidad social”. Editorial Alianza. Madrid, 1986.
- BERICAT, EDUCARDO. “La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social”. Editorial Ariel. Barcelona.
- BLANCHET, ALAIN. “Entrevistar” en Blanchet, A; Ghiglione, R; Massonannat, J; Trognon, A: “Técnicas de investigación en Ciencias Sociales”. Narcea SA Ediciones. Madrid, 1989.
- BOBBIO, NORBERTO (compilador). “Diccionario de Ciencia Política”. 1995a.
- BRASLAVSKY, CECILIA y COSSE, GUSTAVO. “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”. N° 5. PREAL, Buenos Aires, 1996a.
- CANALES, M y PEINADO, A “Grupos de discusión” en Delgado, JM y Gutiérrez, J “Métodos y técnicas cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales”. Síntesis Sociología. 1995b.
- CASASSUS, JUAN. “Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)”. UNESCO, Santiago de Chile, 2000a.
- CORRALES, JAVIER. “Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas”. N° 14. PREAL, Santiago de Chile, 1999b.
- COSTA BONINO, LUIS. “Manual de Marketing político”. Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 1994b.
- COX, CRISTIAN. “La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación. PREAL, Santiago de Chile, 1997a.
- CROZIER, MICHEL y FIREDBERG, ERHARD. “El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva.” Editorial Alianza, México, 1990a.
- FILMUS, DANIEL. “Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina” En: Revista Iberoamericana de Educación. N° 12. “Educación y gobernabilidad democrática”. 1996b.

- HABERMAS, JÜRGEN. “Teoría de la Acción Comunicativa” Tomo I. Editorial Taurus. Madrid, 1981.
- HABERMAS, JÜRGEN. “Teoría de la Acción Comunicativa” Tomo II. Editorial Taurus. Madrid, 1988.
- HABERMAS, JÜRGEN. “Teoría de la Acción Comunicativa. Complementos y estudios previos”. Editorial Cátedra. Madrid, 1989.
- LINDBLOM, CHARLES. “El proceso de elaboración de políticas públicas”. Editorial Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1991a.
- LOYO, AURORA y MUÑOZ, ALDO. “La concertación de las políticas educativas: el caso de México”. Seminario Internacional “Sindicalismo magisterial, concertación y reforma educativa en América Latina. Condiciones, obstáculos y consecuencias”. FLACSO, PREAL. San Pedro Sula, Honduras, 19 de noviembre de 2001a.
- MANCEBO, MARÍA ESTER. “La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas.”. 2001b.
- MARTINIC, SERGI●. “Conflictos políticos, negociaciones y comunicación en las reformas educativas en América Latina”. CIDE, Santiago de Chile, 2001c.
- OPERTI, RENATO. “La reforma educativa. Reivindicación del Estado Benefactor”. Cuadernos del CLAEH N° 78 y 79. Montevideo, 1997b.
- ORTÍ, ALFONSO. “La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semi-directiva y la discusión de grupo”. En García Ferrando, M, Ibáñez, J y Alvira, Francisco (compiladores) El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de Investigación Alianza Universidad. 1996c.
- ORTÍ, ALFONSO. “La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social”. En Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (coord.) Métodos y Técnicas cualitativas de investigación Social” Editorial Síntesis. Madrid, 1999c
- RAMA, GERMÁN y CARLOS FILGUEIRA. “Los jóvenes en Uruguay. Esos desconocidos”. CEPAL, Montevideo, 1991b
- REICHARDT, CH. Y COOK, T. “Métodos cualitativos y cuantitativos en la investigación evaluativa” Ediciones Morata, Madrid, 1988.
- SAÑUDO, LYA. “Transformación de la gestión educativa. Entre el conflicto y el poder”. En: Revista Educar. N° 6, Educación y Gestión. 2000b
- SCHWARTZ y JACOBS “Sociología Cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad” Editorial TRILLAS.
- TAYLOR, S.J. y BOGBAN, R. “Introducción a los métodos cualitativos de investigación”. Editorial Paidós. Buenos aires, 1986.

- UNESCO, OREALC. "Situación Educativa de América Latina y el Caribe 1980-2000". Santiago de Chile, 2001d.
- VALLES, MANUEL. Capítulos 1 y 2. "Variedad de paradigmas y perspectivas en la Investigación Cualitativa". En "Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional". Síntesis Sociología. 1997c.
- WEBER, MAX. ¿Qué es la Burocracia? Edición Elaleph. Madrid, 2000c.
- WEBER, MAX. "Economía y Sociedad". F.C.E., México, 1972.
- WILSON, THEODORE. "Métodos cuantitativos versus métodos cualitativos en Investigación Social". F.C.U. Ficha N° 256. Montevideo, 1990b.
- ZIBAS, DAGMAR. "¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina". En: Revista Iberoamericana de Educación. N° 15. 1997d.