

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

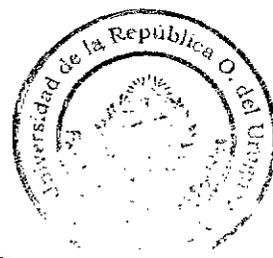
Modelo para el análisis de las políticas públicas:
una mirada desde la gestión al proceso de reforma
educativa del Uruguay (1995-2005)

Darwin Caraballo
Tutor: José M. Busquets

ÍNDICE

CAPÍTULO	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
I. PERTINENCIA DEL OBJETO DE ESTUDIO	2
1. <i>Primer argumento: la educación como factor de desarrollo</i>	2
2. <i>Segundo argumento: la calidad como materia pendiente de las reformas educativas latinoamericanas</i>	3
3. <i>Tercer argumento: la reforma educativa en el Uruguay como pionera y ejemplo de las reformas recientes en Latinoamérica</i>	4
II. UN MODELO OPERATIVO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	5
II.1 <i>El rol del Estado en el modelo de desarrollo y su correlato en la educación</i>	6
II.2 <i>Elementos del modelo de la Administración para el Desarrollo (APD)</i>	8
II.3 <i>Elementos del modelo de Nueva Gestión Pública (NGP/NPM)</i>	9
II.4 <i>Revisando las capacidades estatales: instrumentos para el regreso del actor</i>	11
II.5 <i>Aporte de un modelo pragmático: el Desempeño de Instituciones Públicas Estatales (DIPE) y el modelo social-liberal</i>	12
II.6 <i>Un esquema de análisis operativo</i>	13
III. ANÁLISIS DEL PROCESO DE REFORMA EDUCATIVA (1995-2005): APLICACIÓN DEL MODELO OPERATIVO	19
III.1 <i>El proceso de reforma educativa en el marco de la reforma del Estado</i>	19
III.2 <i>Personalización, despersonalización y ausencia de liderazgo durante el proceso de reforma</i>	21
III.3 <i>Política y estrategia: una compleja relación durante el proceso de reforma</i>	24
III.4 <i>Burocracia, técnicos y políticos en el proceso de reforma educativa</i>	26
III.5 <i>Administración y gerencia de recursos económicos-financieros y alianzas</i>	27
III.6 <i>De la gerencia de procesos a la inercia burocrática</i>	29
III.7 <i>Los resultados de política del proceso de reforma en alumnos, docentes y sistema</i>	33
IV. A MODO DE CIERRE	35
IV.1 <i>Reflexiones Generales</i>	35
IV.2 <i>Administración y gestión del proceso de reforma educativa</i>	36
IV.3 <i>Lecciones de aprendizaje</i>	38
NOTAS Y REFERENCIAS	41
BIBLIOGRAFIA Y MATERIALES DE REFERENCIA	
<i>ANEXO I. Consideraciones metodológicas</i>	
<i>ANEXO II. Tablas, Cuadros, Gráficos y Figuras</i>	

032460



ADQUISICIONES

INTRODUCCIÓN

Esta monografía trata sobre el proceso de reforma educativa que tuvo lugar en Uruguay entre los años 1995 y 2005. Desde entonces, dicho proceso motivó el interés de la academia local por constituirse en un campo de experimentación fundado en sólidos diagnósticos y evaluaciones técnicas (Filgueira: 1999). Trabajos pioneros, como los desarrollados por la Prof. María Ester Mancebo, iniciaron una tradición académica en torno a la gestión institucional como eje orientador para la exploración, descripción y eventual explicación de éxitos, logros o fracasos en el balance diseño/implementación de los procesos, en tanto éstos expresión de una política pública.¹ El trabajo que sigue se enmarca en esa tradición, al proponer un modelo conceptual y operativo para el análisis de la calidad de la gestión de las políticas públicas como determinante de su efectividad, aplicado -en este caso- a la educación, a partir del estudio de caso de la experiencia reformista uruguaya.

Se presenta en una estructura de cinco capítulos. El primero de éstos se destina a fundamentar la pertinencia del objeto de estudio. Para ello se consideran tres argumentos básicos: a) el rol de la educación en tanto factor de desarrollo para las sociedades actuales; b) los aspectos pendientes de las reformas educativas en la región; c) el valor de la reforma educativa como fuente de inspiración para varios países de la región en sus respectivas estrategias de reforma.

El segundo capítulo se concentra en la construcción de un marco conceptual y operativo sobre el cual se sustenta el análisis. Desde una perspectiva pragmática se revisa el rol que el Estado desempeña como proveedor de servicios educativos. El modelo se nutre de diversas corrientes de análisis y esquemas conceptuales sobre la administración del Estado, tales como la Administración para el Desarrollo (APD), el New Public Management (NPM), y el estudio del Desempeño de las Instituciones Estatales Públicas (DIPE). Con el propósito de utilizar un instrumento capaz de operacionalizar las categorías anteriores, se construye un esquema inspirado en el modelo de gestión de la European Foundation for Quality Management (EFQM), que concentra el análisis en las siguientes dimensiones: liderazgo, política y estratégica, RR.HH., alianzas y recursos, procesos, y resultados.

La aplicación del modelo conceptual al proceso de reforma educativa y su análisis se presenta en el tercer capítulo. En el marco de la reforma del Estado iniciada por la segunda administración Sanguinetti, el proceso de reforma de la educación se analiza a la luz de las dos administraciones que ocupan el período. La primera, fundacional al proceso, aplicada entre los años 1995-2000; la segunda ocupa el período inmediatamente posterior, 2000-2005. Es en este capítulo en el cual el trabajo adquiere un carácter evidentemente comparativo entre ambas gestiones.

Por último, el cuarto capítulo, se reserva para una breve presentación de las principales conclusiones y hallazgos derivados de un estudio cuyo alcance, fundamentalmente descriptivo, pretende orientar hacia una mejor comprensión del proceso, y arrojar pistas sobre la asociación entre variables que mejor explican la efectividad de las políticas públicas.

CAPITULO I.- PERTINENCIA DEL OBJETO DE ESTUDIO

I.1. Primer argumento: la educación como factor de desarrollo

La educación es uno de los pilares básicos para cualquier sociedad y, desde prácticamente todas las perspectivas de análisis de las ciencias sociales, juega un rol determinante en la construcción y consolidación de una sociedad próspera. Dicha prosperidad requiere del crecimiento económico como una condición necesaria, pero que por sí sola es insuficiente para lograr una efectiva transformación que posibilite la mejora de las condiciones de vida de la gente (Amartya Sen: 1987).

Ello supone conceptualizar al Desarrollo desde una perspectiva integral, y reconocer que además del crecimiento de la economía, es necesario construir un clima social y de relaciones interpersonales de mayor confianza y seguridad entre los miembros de una sociedad, y de éstos con su medio ambiente. Dicha perspectiva gira en torno a un nuevo concepto de ciudadanía, que define a un individuo capaz de reconocerse como miembro de una comunidad, integrarse y solidarizarse con ella, consciente y en acuerdo con la necesidad de ceder beneficios directos en procura de beneficios colectivos.

La educación, en este marco, es uno de los instrumentos más efectivos que las sociedades modernas disponen para intervenir en las mencionadas dimensiones que conforman esta visión del desarrollo.

Varios estudios han demostrado e identificado el impacto que la educación genera cuando se incrementa y mejora el capital humano con que cuenta una sociedad (Barro: 1991; Mankiw et al: 1992; Romer; 1986; Lucas, 1988), sobre todo cuando ésta se sustenta en altos niveles de calidad. (Guisán y Aguayo: 2001; UNESCO: 2005; Hanushek-Kimko: 2000). La evidencia de que la educación a nivel del individuo mejora sus condiciones en el mercado de trabajo es abundante. De esta forma, la hipótesis que relaciona positivamente el nivel y la calidad educativa con los niveles de ingreso de los individuos ha sido confirmada prácticamente en todo los países para los cuales se dispone información. (Patrinos y Psacharopoulos, 2004). Adicionalmente, existe una probada retroalimentación entre las dos variables de la hipótesis, haciéndose ambas causa y efecto, generando así un esquema virtuoso a través del cual a mayor cantidad y calidad de la educación, mayores niveles de desarrollo, y a mayores niveles de desarrollo más cantidad y mejor calidad de la educación (Pritchett: 2000; PREAL: 2006)

La revolución tecnológica y científica refuerza este concepto, reposicionando al conocimiento como un factor esencial de producción en un nuevo paradigma definido por el mercado global, que ubica consecuentemente a la educación y a los sistemas educativos nacionales como temas clave en la agenda y en la planificación estratégica de las políticas generales hacia el desarrollo. A partir de entonces las nuevas formas de organización socioeconómica han hecho del conocimiento, quizá, el principal factor de producción. En este sentido, los sistemas educativos pasaron a ser centrales al proceso de desarrollo de los países, en tanto responsables sociales de la transmisión y adopción por parte de las poblaciones de los conocimientos, destrezas e instrumentos para integrar una comunidad y generar valor agregado en términos productivos (Franco et al: 2001).

Así, las sociedades contemporáneas dependen más que nunca del acceso al conocimiento y del manejo de éste por la mayor parte de su población. Como lo señala Juan Carlos Tedesco, para los individuos la educación representa una inversión en sus capacidades productivas, la cual les permite incrementar también sus ingresos futuros. Sin embargo, para las sociedades la educación representa una fuente de bienestar social, y se constituye en un verdadero motor del desarrollo económico, social y ambiental (Tedesco: 1996). A modo de ejemplo, las experiencias exitosas de transformación productiva de los países asiáticos comenzaron por procesos de adopción tecnológica basados en la expansión educativa, lo cual los acercó a las fronteras tecnológicas y a la capacidad de innovación. (Song: 2000). Adicionalmente, la educación es un instrumento poderoso para constituir una ciudadanía que facilite el acceso a una sociedad moderna. Los países tienen en la educación un ámbito donde transmitir y redefinir valores socialmente acordados. Entre ellos, la inclusión social, la equidad, la solidaridad, la participación y la corresponsabilidad constituyen ingredientes esenciales en la generación de un modelo de desarrollo propio y sostenible en el tiempo.

2. Segundo argumento: la calidad como materia pendiente de las reformas educativas latinoamericanas

Como punto de partida vale la pena revisar los logros de la educación en América Latina en términos de aprendizaje, y su situación respecto al resto del mundo. Esto se hace a fin de poner en perspectiva los esfuerzos necesarios que los países de la región deben realizar frente a sus potenciales competidores en el mercado global, cuya ventaja respecto del rol asignado a la educación en sus modelos de desarrollo es notoria.² En tal sentido, el informe PREAL del año 2006 revela deficiencias importantes en la calidad de la educación.

En lo que respecta a la calidad, equidad, y eficiencia, los resultados alcanzados por los esfuerzos reformistas resultaron muy poco satisfactorios. Entre los temas pendientes se listan *“los bajos niveles de aprendizaje, la falta de sistemas basados en el desempeño, la debilidad de la rendición de cuentas sobre los resultados y una profesión docente que se encuentra en crisis”* (PREAL: 2006).

Al menos el 50% de niños en edad preescolar se encuentra fuera del sistema, y menos del 60% de aquellos que ingresan a la educación primaria logra culminarla con éxito en tiempo y forma (CEPAL/UNESCO: 2005). El fracaso escolar en educación primaria, medido por las tasas de repetición en los primeros años del ciclo, afecta en algunos casos a uno de cada cuatro matriculados, mientras que en educación secundaria básica la cifra se acerca al 18%. Estudios recientes han determinado que esta “cultura de la repetición” representa un costo anual para el sector cercano a los US\$ 11.000 millones (Bruneforth, et al: 2003).

Si bien se incrementaron los recursos destinados a la educación como porcentaje del PIB, la brecha que existe entre países desarrollados con sus pares latinoamericanos, en términos de recursos por alumnos, sigue siendo considerable. Mientras países europeos o asiáticos invirtieron en 2001 entre US\$1.500 y US\$5.000 por niño, el promedio de los países de Latinoamérica apenas alcanzó los US\$ 139 (CEPAL/ UNESCO: 2005).

Del mismo modo, la desigualdad que caracteriza a América Latina se traduce en los perfiles de sus sistemas educativos. El problema se genera en la baja calidad de la educación que ofrecen las escuelas públicas, generando así una ampliación de la brecha entre los sectores de mayores recursos y los menos pudientes. A pesar que se ha incrementado el porcentaje de personas de bajos ingresos que accede al sistema escolar, los estudiantes de los niveles más pobres continúan aprendiendo menos y abandonan el sistema escolar antes que los estudiantes de las familias de mejores niveles socioeconómicos (PREAL:2006).

En términos generales, la población situada en el tercil más pobre de ingresos capitaliza siete años menos de educación que la población del decil de mayores ingresos. (Hausmann: 1999). Esta realidad es particularmente relevante cuando a la luz del conocimiento empírico se demuestra la incidencia que sobre el rendimiento educativo del niño representa el nivel educativo de sus adultos referentes (CEPAL: 1992).

Las pruebas internacionales y nacionales han puesto al descubierto las debilidades estructurales de los sistemas educativos en términos de logros de aprendizaje, y revelan que los avances de las reformas han sido insuficientes. (Véase Tabla I.1) A modo de ejemplo, de los cinco países latinoamericanos que participaron en las pruebas de PISA en el año 2000, sobre un total de 41 casos, el mejor posicionado resultó en el lugar trigésimo tercero³. Los cuatro restantes ocuparon los lugares 35, 36, 37 y 41. Cuando estos resultados se analizan por niveles de suficiencias, las conclusiones son aún más preocupantes. Mientras los países de la OCDE logran promediar 28% de los alumnos evaluados con niveles de excelencia, el mejor de los países latinoamericanos alcanzó para estos niveles el 8%. (OCDE/PISA: 2001; 2003). Para la misma prueba en el 2003, sobre el mismo número de casos Uruguay, calificado como el país latinoamericano mejor ubicado, se posicionó en el número 34 (PREAL: 2006).

De igual forma, en la prueba de TIMSS (2003), test internacional que mide habilidades matemáticas y científicas, se evidenció como Chile obtuvo un puntaje entre 50 y 70 puntos menos de lo esperado (PREAL: 2006).

Asimismo, en 1998 la UNESCO/OREALC realizó el primer estudio internacional latinoamericano con validez comparativa del logro escolar. Éste es el primer estudio comparado de cobertura regional que contó con la participación de un número importante de países Latinoamericanos (Ferrer et al: 2003). Ninguno de los países andinos logró superar la barrera de los 500 puntos en las pruebas agregadas de lengua castellana y matemática. Además, los resultados confirmaron las diferencias entre las escuelas urbanas y las privadas, la mínima diferencia en el rendimiento entre géneros, y la relación directa entre el nivel socio-económico y el rendimiento educativo. (Véase Gráfico I.1)

3. Tercer argumento: la reforma educativa en el Uruguay como pionera y ejemplo de las reformas recientes en Latinoamérica

Los ecos del Consenso de Washington resonaban aún, cuando en 1995 se iniciaba en el Uruguay el proceso de reforma educativa, en franca oposición a las recetas que desde allí se promulgaban. Mientras en varios de los países de América Latina los esfuerzos reformistas se concentraban en descentralizar, subvencionar la demanda y facilitar la participación del

sector privado con una clara intención de retirar al Estado de la escena, en Uruguay la reforma asumía, claramente, una reivindicación de la educación pública, la administración central y el “estado docente” como modelo de gestión e implementación de la política educativa.

Asimismo, de cierta manera, los objetivos de la reforma educativa se anticiparon a varias de las metas internacionales y regionales asumidas por la mayoría de los países de la región cinco y diez años más tarde.

La UNESCO, en “*Invertir mejor para invertir más*” plantea metas en 2005 que ya estaban claramente definidas, argumentadas y en ejecución en el proceso de reforma educativa del Uruguay.⁴

Adicionalmente, los cambios políticos, institucionales, incluso de paradigmas sobre el rol del Estado en la educación, sumado a la orientación de las políticas educativas nacionales en función de los compromisos internacionales asumidos, constituyeron al caso uruguayo como un ejemplo a considerar.⁵

A modo de ejemplo, países como Paraguay y Venezuela, han basado sus estrategias de reforma de la educación inicial tomando como modelo de expansión y recomendaciones de política las lecciones de aprendizaje extraídas de la experiencia uruguaya. El Distrito de Educación de la ciudad de Bogotá en Colombia, inició un proceso similar de reforma educativa en el marco de su plan estratégico “*Bogotá una gran escuela*” en el cual se integra, por ejemplo, un modelo de atención de ciclo inicial, similar al propuesto durante el proceso de reforma educativo en el Uruguay. En México, se ha desarrollado un programa de actualización y formación docente inspirado en varias de las iniciativas que en esta área se realizara en la experiencia uruguaya.⁶

CAPITULO II.- UN MODELO OPERATIVO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La revisión realizada en el capítulo anterior, en el cual se planteó brevemente el estado de situación actual de la educación en América Latina a la luz de los resultados de los distintos procesos de reforma educativa, permite realizar varias afirmaciones. En primer lugar, es indudable que a partir de los años noventa la educación adquirió un rol preponderante en la agenda pública. En segundo término, como consecuencia de lo anterior, la inversión (gasto) educativa en la mayoría de los países de la región se incrementó significativamente. (CEPAL: 2005). Tercero, las coberturas de los diferentes niveles educativos, léase educación inicial (maternal y preescolar), primaria, media, técnica y formación docente aumentó en todos los casos (UNESCO: 2005). Sin embargo, y en cuarto lugar, una mayor importancia estratégica y presencia en la agenda, más recursos asignados al sector, e incrementos de las matrículas no fue acompañado de mejoras sustantivas en la calidad de la educación. (PREAL: 2005).

Estudios recientes han cuestionado y puesto en evidencia las limitaciones de las políticas basadas en los “inputs” de las políticas educativas. Al respecto Eric Hanushek señala: “*Eager to improve quality and unable to do it directly, government policy typically moves* /

to what is thought to be the next best thing- providing added resources to schools. Broad evidence from the experience in the US and the rest of the world suggest that this is an ineffective way to improve quality.” (Hanushek: 2003).

En consecuencia, la construcción del esquema conceptual se estructura en torno a lo que sucede en el Estado y la administración y el gerenciamiento que éste hace de la educación. Lo anterior se sustenta, al menos, en tres razones. Una primera empírica. La educación en América Latina está concentrada en el Estado. Como puede verse en el gráfico, tres de cada cuatro alumnos de la educación primaria y media asisten a la educación pública. (Véase Gráfico II.1)

Una segunda y tercera razón de corte conceptual. La educación constituye un bien de carácter público, independientemente si éste es provisto por actores públicos o privados (UNESCO-UNICEF: 2005). En este sentido, al igual que cualquier otro bien en la sociedad, la educación se distribuye de forma heterogénea y no uniforme. En el caso particular de América Latina, la educación es uno de los bienes desigualmente distribuidos, más aún cuando la afirmación se realiza en términos de educación de calidad. Por tanto, la desigual distribución de la educación de calidad es un reflejo de uno de los más agudos problemas de la región: la desigualdad. En consecuencia, las políticas en educación suponen soslayadamente una definición de justicia social, y una posición adoptada por parte del colectivo, explícita o tácitamente, sobre los binomios igualdad-desigualdad y equidad-inequidad. Estos asuntos y debates corresponde por excelencia a la esfera pública (Huidobro: 2005).

Adicionalmente, la comprensión de la política -educativa en este caso- junto a los valores e intenciones de los actores se vincula directamente al mundo institucional derivado fundamentalmente del desempeño del Estado, a partir del cual se definen las reglas de intercambio y la distribución y redistribución de los recursos en una sociedad (Valdés Ugalde: 2005).

El marco conceptual de análisis se construye bajo esta mirada y desde una perspectiva pragmática de “convergencia de teorías” (Marsh: 1997). En éste, se integra el debate sobre el rol del Estado en la educación, se presta atención a las capacidades estatales, en tanto ellas definen el alcance de las acciones del Estado como gerente y gestor de una política pública social. Se integran los modos de gestión a la luz de elementos provenientes del modelo de la Administración para el Desarrollo (APD), la Nueva Gestión Pública (NGP/NPM), el Desempeño de las Instituciones Públicas Estatales (DIPE). A partir de éstos se propone un esquema de análisis operativo, inspirado en el instrumento propuesto por la Europea Foundation for Quality Management (EFQM), a través del estudio de nueve dimensiones de la política en relación sistémica (Véase Anexo I: *Consideraciones metodológicas*).

II.1 El rol del Estado en el modelo de desarrollo y su correlato en la educación

El rol del Estado en los modelos de desarrollo ha sido ampliamente estudiado y debatido desde las distintas ciencias sociales y, en particular, en la ciencia política su tratamiento es tan voluminoso como variado. En este documento no se abordará este debate, y su mención

se restringe a dos aspectos: la relación de la educación con el concepto, y el rol que el Estado ocupa en tanto responsable de políticas públicas y proveedor directo de servicios educativos. En el documento, ambos aspectos se presentan a la luz del concepto del desarrollo sustentable (Gabaldón: 2005). Este concepto interrelaciona aspectos económicos, sociales y ambientales, pero sobre todo refiere a transformaciones humanas y su progreso en el largo plazo, para las cuales el Estado está llamado a cumplir un papel central. (Sfeir-Younis: 2001).

En la región la participación del Estado en la educación, históricamente, aumenta o disminuye según éste se acerque o aleje de modalidades o tipos de "welfare".⁷ La mayoría de los países latinoamericanos, más tarde o más temprano, experimentaron durante el siglo XX modelos de este tipo. En efecto, sea por un impulso industrializador hacia adentro, por presiones de la clase trabajadora, por un reforzamiento institucional de su aparato, como consecuencia de su legado histórico, por factores económicos externos, o bien por una combinación de alguno o varios de estos argumentos, el Estado de Bienestar tuvo su apogeo y declive en la segunda mitad del siglo XX.⁸ En el marco de la lógica del welfare state, la administración pública experimentó un crecimiento sustancial en el número y tamaño de sus instituciones como reflejo del intervencionismo estatal en la actividad socio-económica y productiva (Huber et al: 1997).

Avanzado los años '70 comenzó el desmantelamiento del Estado benefactor.⁹ Entre otros argumentos como consecuencia de los estímulos negativos del intervencionismo estatal que condujo a reiterados fraudes y abusos, causando distorsiones en las decisiones colectivas y alterando el universo de beneficiarios (Acuña: 2003). A su vez, las formas de financiación de las políticas de prestación de servicios sociales se diseñaron e implementaron al margen de consideraciones sobre los efectos macroeconómicos (Roberti: 1996). Ello derivó en procesos inflacionarios, desajustes fiscales y en general en desequilibrios macroeconómicos que se hicieron evidentes y condujeron a un cuestionamiento de la dimensión social de la democracia, como consecuencia de un Estado sobrecargado de demandas que no podía satisfacer.¹⁰

Los sistemas educativos no permanecieron ajenos a la crisis del Estado de bienestar. Durante su auge, la educación había adquirido una prioridad singular. Los recursos destinados al sector se incrementaron significativamente, lo que se tradujo en incrementos de matrículas y coberturas que se multiplicaron. En educación media y superior por ejemplo, fue el momento a partir del cual se incorporaron al sistema sectores que hasta el momento habían permanecido relegados, y cuando se consolidó la educación como principal instrumento de movilidad social.¹¹ Sin embargo, los productos del llamado "*Estado docente*", rápidamente dejaron de ser funcionales a un mercado de trabajo en profundas transformaciones estructurales.

Una vez instaurada la crisis del "welfare", los centros hegemónicos del poder impulsaron el retiro del Estado. Más mercado y menos Estado fue la consigna. Individualismo en lugar de solidaridad, ilustran las orientaciones ideológicas sobre las que se sustentó la oleada de privatizaciones de empresas públicas y de servicios públicos como el agua potable, la salud y obviamente la educación (Acuña: 2003).

En esta última, la participación del sector privado en la gestión escolar, la formación docente en manos de las universidades -privadas fundamentalmente- sobre los institutos normales, y uso de vouchers, son algunas de las recetas sacralizadas. Conceptos como descentralización, subvención a la demanda, financiamiento público-gestión privada, revalorización del rol de la familia como máximo responsable por la educación de sus menores, constituyen los pilares de la filosofía neoliberal presentada como solución a los problemas estructurales del estado docente.

Sin embargo, como señala Acuña, los resultados fueron justamente en la dirección contraria a la prevista. La experiencia echó por tierra varias falsas premisas de la teoría neoliberal. Entre ellas, la autorregulación del mercado, la eficiencia como sinónimo de la gestión privada, la robustez de la empresa privada ante crisis financieras, y la corrupción como elemento exclusivo de la gestión pública (Acuña: 2003).

En educación las premisas también fueron cuestionadas. En Venezuela, por ejemplo, el retiro del Estado provocó una reducción significativa de la matrícula de la educación básica.¹² En Chile, la estrategia de subvención a la demanda no redujo la brecha de calidad educativa entre alumnos pobres y no pobres. Por el contrario contribuyó a consolidar la brecha de inequidad (Huidobro: 2005).¹³

En los '90, a la luz del fracaso del modelo aplicado, el Estado comenzó a recuperar espacio, tanto a nivel académico y teórico como a nivel empírico.¹⁴ Finalmente, se reconoció que el Estado se presenta como el agente que mejor representa una sociedad en sus relaciones intersociales, *"...ubicándose en el eje del orden y el cambio, y no en el de la acción y la crisis"* (Touraine: 1987). El Estado ya no puede considerarse solamente *"...como una arena en donde se desarrollan las luchas socio-económicas y políticas, sino que es un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y más o menos bien coordinadas por una autoridad ejecutiva"* (Skocpol: 1984).

Como resume el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), *"... el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social en cualquier país, aún cuando para ello deba funcionar de una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina y el modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra."*(CLAD: 1998). Ello supuso contribuir a la creación de un *"Estado para el Desarrollo (...) más que aislado de la sociedad arraigado en ella"* (Evans: 1996)

Este nuevo concepto de Estado, conduce a la necesidad de precisar que capacidades son necesarias incorporar, rescatar o repotenciar. Para ello es necesario nutrirse de los elementos de diversas orientaciones y modelos sobre la gestión de las estructuras públicas estatales.

II.2 Elementos del modelo de la Administración para el Desarrollo (APD)

El modelo de la APD surge a mediados de la década del '60, como respuesta técnica a las debilidades y al evidente agotamiento de los modelos de bienestar. El modelo planteaba la necesidad imperiosa de modernizar, racionalizar y profesionalizar la administración

pública, señalada como principal razón de la crisis del Estado. Se proponía que la reforma administrativa fuera realizada a través de programas y procesos permanentes de planificación que deberían ser compatibles y consonantes con el Plan de Desarrollo Económico de cada país (Acuña: 2003).

Para referirse a la APD señalaba Jiménez Castro “...es el conjunto de aptitudes y actividades humanas, procesos y procedimientos administrativos, y de sistemas institucionalizados que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, de cada hombre y de cada país.” (Castro, 1971).¹⁵

Los instrumentos típicos propuestos por la APD para el logro de estos objetivos fueron el reconocimiento de la importancia de la capacitación del personal, el adiestramiento en el servicio, el importante rol de la asistencia técnica y la investigación como insumos para el proceso de toma de decisiones y el clima organizacional, entre otros. La APD centró su crítica en la burocracia y en la necesidad de dotar de agilidad a los rígidos procesos administrativos. Reivindicó el rol del liderazgo como estilo de conducción. Adicionalmente, propuso la constitución de sistemas administrativos basados en la planificación, en la detallada preparación de los presupuestos, y en la utilidad de los sistemas de información.

En el Uruguay, la APD llegó a la administración pública con la CIDE. A pesar que el modelo no logró consolidarse, en buena medida varios de sus componentes echaron raíces en el aparato público y perduraron en el tiempo, y éste es, quizá, un elemento adicional que aporta a la tesis de la revisión del fracaso de la mencionada Comisión Técnica (Garcé: 2002).

Esta conexión entre la APD y la CIDE justifica la incorporación y consideración de elementos propios de este modelo de administración pública de los '60, a la luz de las probadas y estrechas relaciones entre la CIDE y el proceso de reforma educativa iniciado en el país en la segunda mitad de los '90.¹⁶

II.3 Elementos del modelo de Nueva Gestión Pública (NGP/NPM)

El New Public Management (NPM) constituye el modelo a través del cual se procura reformar el manejo del Estado burocrático, centralizado y rígido, por reorientaciones institucionales que permitan mayor flexibilidad, descentralización y que conduzcan a una reducción de su tamaño. Para Aberbach y Rockman el punto de llegada del NPM es un Estado mínimo que se ocupe únicamente de las funciones esenciales de la vida socio-económica de una nación (Aberbach et al: 1999).

El National Performance Review señalaba al respecto: “...debemos impulsar un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un sentido claro de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones del gobierno en términos de satisfacción del usuario” (Gore, 1993).

Como bien reseña Pérez-Bravo, el modelo representa la mayor intención por tomar distancia de la administración pública tradicional y el intento más pronunciado por prestar atención al logro de resultados, acentuando la responsabilidad personal de los gerentes por sobre los procedimientos y las regulaciones.¹⁷

El NPM se articula a partir de dos ejes: estrategia y gerencia. Estrategia entendida como un plan de acción mediante el cual el Estado pretende alcanzar sus objetivos de política; y gerencia, como la capacidad de combinar conocimientos técnicos y habilidades para administrar los recursos disponibles orientados hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos.¹⁸ En torno a estos ejes se destacan los siguientes atributos señalados como relevantes para el esquema conceptual que se construye: a) **Orientación al cliente**, el diseño, la definición, las acciones y los procesos de las políticas se definen en función de los usuarios y beneficiarios, y se ajustan a partir de los niveles de satisfacción de éstos; b) **Gerenciamiento de carácter empresarial**, al igual que ocurre con la empresa privada el gerente es la figura sobre quién recae la gestión general de la organización y la responsabilidad por los resultados obtenidos. Para el NPM es necesario flexibilizar el procedimiento de toma de decisiones, en el cual el Gerente debe asumir un rol protagónico con suficientes grados de libertad para actuar, puesto que la variable tiempo se ha convertido en parte del proceso crítico de toda buena gestión; c) **Responsabilidad /accountability**, este atributo aparece como contrapeso a la mayor libertad de acción de los gerentes. La organización en su conjunto debe rendir cuenta por el uso de los recursos y por el nivel de logro de los resultados; d) generalmente el concepto de NPM incorpora el proceso de **descentralización** como uno de sus principales características. Este modelo critica el excesivo centralismo del modelo burocrático tradicional. Aboga por un proceso de decisiones más cercano a los beneficiarios como instrumento para mejorar el diseño de las políticas y su efectividad; e) adicionalmente promueve la diferenciación en la escala de remuneraciones basado en el desempeño, la delimitación clara entre proveedores y compradores, y promueve la tercerización o “contracting-out” siempre que sea posible y más eficiente en término de costos (Repetto: 2002). Estos atributos han llevado a asociar al NPM a posiciones ideológicas cercanas al neoliberalismo (Echebarría y Mendoza: 1999).

Otros autores, enfatizan sobre los conceptos que a su criterio tienen más influencia en los procesos de reforma del Estado, reestructura, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización. Este modelo conocido como los “5 principios R”, relacionan la planificación estratégica con la implementación de políticas (Jones – Thompson: 1999).¹⁹

No obstante, el NPM no debiera asociarse de forma automática a paradigmas neoliberales. Si bien es cierto que el modelo surge como un instrumento operativo de las posturas que pretendieron la retirada del Estado burocrático de la escena, y que todo proceso de reforma del Estado tiene implícita una dimensión política (Narbondo: 2002), el NPM posee la virtud de fortalecer la visión del management en la gestión pública, que desde una perspectiva de construcción pragmática de marcos interpretativos, introduce una serie de instrumentos útiles para el análisis y la comprensión de los procesos de la administración pública.²⁰

De modo que los conceptos de orientación y responsabilidad hacia el cliente, gerenciamiento de carácter empresarial, disponibilidad de presupuestos técnicamente

elaborados y evaluación por resultados, y mayor autonomía de las unidades ejecutoras respecto de la rigidez burocrática tradicional, son algunas de las categorías que aportan información valiosa sobre los procesos de gestión del Estado, sin que por ello se aluda a paradigmas que restringen o minimizan su rol y la presencia de éste (Repetto: 1998). No obstante, a nuestro juicio, el NPM constituye un intento evidente por subordinar la racionalidad política a la racionalidad técnica.

II.4 Revisando las capacidades estatales: instrumentos para el regreso del actor

La academia se ha ocupado de diversos ángulos y con distintos énfasis sobre el concepto de capacidades estatales.²¹ A los efectos de este trabajo, se entiende por capacidad estatal al conjunto de aptitudes de las instancias gubernamentales por plasmar, a través de la aplicación y ejecución de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social (Repetto: 2004). La determinación que ejerce el concepto de “valor social” sobre la definición adoptada le otorga dinamismo y adaptabilidad, dado que dicho valor ha de ser redefinido en forma sistemática y constante por la sociedad (Mokate: 2002).

Siguiendo a Repetto, las capacidades se ponen de manifiesto en las instituciones que dispone el Estado en todos sus niveles. A la vez, estas capacidades expresan voluntades ideológicamente sustentadas por aquellos actores que las ejercen. En democracia, fundamentalmente desde las instituciones del Poder Ejecutivo (Repetto: 2004).

Se reconoce que toda capacidad estatal se compone de las dimensiones administrativa y política. La primera, se refiere a las instancias operativas, procesos, tiempos y recursos en las cuales intervienen estructuras técnico- burocráticas. La segunda, refiere a las relaciones de poder y a las orientaciones ideológicas que inciden y se expresan antes, durante y en la dirección del proceso de toma de decisiones. Las capacidades administrativas se asocian a lo estructural, mientras que las políticas al contenido. Ambas son condiciones necesarias para lograr capacidades estatales efectivas. Asimismo, estas dimensiones se expresan por atributos que responden al cómo y para qué se utilizan las capacidades y al hacerlo definen el perfil de las políticas públicas.

Repetto señala nueve atributos que refieren al “cómo” se expresan las capacidades, más dos atributos adicionales que justifican el “para qué”. Entre los primeros distingue: 1)

Coordinación. Ésta, expresa la interrelación interna y externa de los actores individuales y colectivos en función de los objetivos públicos previstos. La coordinación, sobre todo en los estados latinoamericanos, no necesariamente es natural y fluida. Por el contrario, las más de las veces, está plagada de conflictos institucionales, organizacionales, culturales y personales, con lo cual se reduce la efectividad de este atributo; 2) **Flexibilidad.** Este atributo alude a la capacidad de adaptación, tanto de la política como de la estructura administrativa del Estado, en función de las variaciones del entorno que justificó la aplicación de una determinada política; 3) **Innovación.** Alude a la capacidad del Estado de responder con nuevas estrategias y nuevos instrumentos, tanto sea a viejos problemas no resueltos, como a nuevos problemas no contemplados en el momento de definición de la política; 4) **Calidad.** Refiere a los niveles de satisfacción de las demandas a través de mecanismos de intervención estatal con estándares mínimos técnica y/o socialmente acordados; 5) **Sostenibilidad.** Alude a la capacidad de los estados de tomar los mínimos

recaudos necesarios para asegurar que una determinada política perdure en el tiempo, a pesar de variaciones esperables en el mediano y largo plazo; 6) **Evaluabilidad**. Atributo asociado a la medición y posterior acción, de la brecha resultante entre los resultados de la aplicación de una determinada política y su diseño original.; 7) **Eficacia**. Refiere a la consecución de los objetivos previstos por la política; 8) **Eficiencia**. Asociado al atributo anterior, refiere a los costos asociados a la obtención de los objetivos propuestos; 9) **Accountability**. Este atributo permite identificar el grado de responsabilidad del Estado para con los beneficiarios directos y la sociedad en su conjunto, respecto de los efectos resultantes de la aplicación de una determinada política pública.

Adicionalmente, dos atributos que refieren a las razones por la cuales se produce la capacidad estatal: 10) **Legitimidad**. Refiere a los consensos básicos, a los acuerdos esenciales entre los beneficiarios directos y colectivos de una política, así como la aceptación -impuesta o aceptada- de los perjudicados directos de la aplicación de una determinada política pública; 11) **Equidad**. Se relaciona con las acciones desarrolladas por el Estado, a partir de una política pública, dirigidas a corregir la porción de desigualdad percibida colectivamente como injusta.

El aporte del estudio de las capacidades estatales, sus dimensiones y atributos le proporcionan al marco conceptual un eje de análisis institucional, dado que éstas se refieren básicamente a las reglas de juego, formales e informales, que estructuran y dinamizan las relaciones entre los diferentes actores. (North: 1993).

II.5 Aporte de un modelo pragmático: el Desempeño de Instituciones Públicas Estatales (DIPE) y el modelo social-liberal.

Una manera alternativa de observar los atributos del Estado es a través del desempeño de las instituciones públicas. Algunos autores han definido como “nuevo modelo de desempeño de las instituciones públicas estatales” (DIPE), a esta particular forma de mirar el Estado. Este modelo se sustenta en la necesidad de ajustar y compatibilizar metas con presupuestos disponibles, y en la adopción de estrategias de política basadas en un proceso de racionalización orientado a la eficiencia. El modelo pretende dotar de mayor agilidad y modernización a la administración pública, y se caracteriza por la búsqueda de la eficiencia, la agilidad, la calidad, la coherencia, la pertinencia y la innovación (Acuña: 2001).

En este sentido **la eficiencia**, referida a obtener los objetivos buscados con los menores costos posibles. **La agilidad**, refiere a la definición de procesos que faciliten la operativa de los mismos, y reduzca los flujos de trabajo basados en complejas ingenierías burocráticas. **La calidad**, cada vez más referida a la satisfacción del usuario de los servicios en un marco de responsabilidad ciudadana, transparencia, y adecuado a un marco institucional y normativo por todos aceptado. **La coherencia**, refiere a la instauración de políticas ancladas en una estrategia de más largo plazo, y al aprovechamiento de sinergias generadas por administraciones anteriores. **La pertinencia**, caracteriza a estos nuevos modelos por estar basados en cuestiones pragmáticas, orientados a la resolución de problemas concretos y tangibles. Por último, **la innovación y audacia**, no puede estar ausente de estas nuevas formas de administrar las instituciones públicas, puesto que la incertidumbre propia del

mundo actual, y la evolución tecnológica en sentido amplio, desafía a los cuadros técnicos y a las autoridades a alterar, sustituir, modificar y adecuar las estructuras vigentes si fuese necesario. Adicionalmente, se entiende que la gestión debe estar orientada por resultados, para lo cual requiere previamente de la definición de objetivos, estrategias y acciones, compatibles con la asignación de recursos y la designación de los responsables de llevar a cabo dicha gestión (Repetto-Larreta: 2000).

Bresser Pereira habla de Estado social-liberal, para definir un híbrido que continua orientando su acción hacia la protección de los derechos sociales sin descuidar el desarrollo económico, pero que al mismo tiempo se vale de mecanismos de mercado, de menores controles administrativos, de incorporación tecnológica y de capacitación del personal, de mayor eficiencia en la gestión, haciendo más competitivo al sector público a través de una mayor apertura y participación de las empresas privadas (Bresser Pereira: 1997).

Pedro Narbondo acierta cuando recuerda que las lógicas del mercado y de la ciudadanía social son entre sí, en buena medida, contradictorias. La primera supone para los individuos el acceso a los bienes y servicios según su capacidad de pago; mientras que la segunda garantiza el acceso a los mismos bienes y servicios como derechos adquiridos, en tanto ciudadanos (Narbondo: 2003). El esquema de “*reconstrucción gerencial del Estado*” transcurre por el difícil equilibrio de garantizar a toda la ciudadanía el acceso a bienes y servicios reconocidos como derechos en un esquema sostenible y sustentable.

II.6 Un esquema de análisis operativo

Los modelos planteados anteriormente, traen consigo una batería conceptual que permite identificar y calificar a los “*Estados para el Desarrollo*” y sus principales atributos en términos de planificación, de gestión, de capacidades, pertinencia y legitimidad política. No obstante, es necesario avanzar en la construcción de un esquema operativo de análisis a través del cual se observe e identifique los atributos mencionados.

Dicho esquema se inspira en el modelo EFQM. Este modelo fue diseñado por la Fundación Europea para la Excelencia, e introducido al mundo de la gestión hacia el año 1991. Tiene como propósito disponer de un instrumento capaz de establecer un sistema adecuado de gestión, proveyendo de información sobre las brechas entre objetivos propuestos y logros, a la vez que analiza las diferencias y lagunas que pueden existir dentro de la organización en relación con los objetivos. Conceptualmente el modelo EFQM se define como “... *un marco de trabajo no-prescriptivo que reconoce que la excelencia de una organización se puede lograr de manera sostenida mediante distintos enfoques.*”(Valcarce: 2004). En este sentido el modelo se orienta hacia: a) la obtención de los resultados, determinado por niveles de satisfacción equilibrados entre los diferentes grupos de interés; b) los beneficiarios, quiénes son considerados como jueces de la gestión de toda organización. El modelo estudia el liderazgo, los RR.HH., la definición de la política y de la estrategia de la organización; las alianzas y los recursos, y los procesos de implementación como agentes facilitadores para la obtención de resultados que se miden en los diferentes públicos con los cuales se relaciona la organización, y en el sistema en su conjunto. El esquema se constituye en un modelo dinámico dado que se reconoce una retroalimentación continua

entre resultados y agentes facilitadores a través de los procesos de innovación y aprendizaje (Figura II.1).²²

II.6.1 La importancia del análisis del Liderazgo. El liderazgo y su ejercicio es un tema ampliamente estudiado y escasamente comprendido por las ciencias sociales (Contreras: 2002). Sin embargo, no hay dudas que el concepto cualquiera sea el paradigma o la corriente desde el cual se define, refiere a las formas sobre como la autoridad ejerce el poder.²³ Dicha autoridad puede ser formal e informal. En el primer tipo, está acompañada por los poderes asociados al cargo y el mandato desde el cual se ejerce el liderazgo. Mientras que la autoridad informal, se apoya en sistemas de valores, confianza, respetos (técnicos, por trayectoria, o conducta), y son inherentes a la persona independientemente del cargo que ocupa. Ambos, autoridad formal e informal, constituyen la fuente de la legitimidad de los liderazgos.

En este marco, acordamos con Blázquez en seguir a Juan Linz para adoptar una definición operativa y amplia del concepto, entendiendo por liderazgo al proceso realizado por personas que dirigen con relativo éxito los desafíos que un acontecimiento histórico plantea a una sociedad, y cómo conducen a ésta por cambios políticos y sociales de carácter más o menos irreversibles con apoyo, aceptación y tolerancia de gran parte de la sociedad y sus instituciones (Blázquez: 2002).

En este sentido, los liderazgos se pueden clasificar en **autocráticos**, cuando imponen y aguardan el cumplimiento de sus directivas y otorgan premios o castigos en función de los resultados; **participativos**, cuando las decisiones se toman en consulta con los subordinados, aún cuando la decisión y postura original del líder sea la que finalmente prime; **liberales**, aquellos que hacen un uso reducido del poder y que otorgan a los subordinados amplios grados de libertad en sus acciones (Koontz: 2001).

Esta tipología está determinada por las siguientes variables: a) las características personales de quienes ejercen el liderazgo, determinadas, a su vez, por la combinación entre las cualidades para el ejercicio de dirección y el conocimiento sobre la materia específica; b) las circunstancias políticas sociales del entorno; c) los condicionamientos políticos que el sistema puede ejercer sobre las decisiones (Blázquez: 2002).

II.6.2 Nacimiento, formulación y legitimidad de las políticas y estrategias implementadas desde el Estado. Se entiende aquí por “políticas” a un determinado tipo de acción que se cumple desde una estructura de autoridad, en este caso el Estado, y que posee como peculiaridad la pretensión por lograr niveles de continuidad, coherencia y homogeneidad, según las orientaciones derivadas de la actividad política (Busquets: 1996).

Siguiendo a Meny y Thoenig, podemos distinguir al menos tres visiones sobre como surgen las políticas públicas a pesar, como señala el autor, que ello conduzca a un excesivo simplismo (Meny-Thoenig: 1992). Un primer origen, se relaciona con la visión sistémica de la política. En ésta, las demandas de la población son canalizadas hacia los niveles decisorios a través de los agentes intermediarios, generalmente los partidos. El segundo origen, supone que la oferta precede y determina a la demanda, y define las necesidades y sentidos de las políticas públicas que son aceptadas como legítimas.²⁴ Un tercer tipo, alude

a una visión de larga duración para explicar el origen de las políticas públicas en fenómenos pasados relacionados, a menudo con otras políticas públicas. El modelo se enriquece, a nuestro juicio, cuando se considera en forma conjunta los diferentes tipos de origen señalados. Sin embargo, para que una iniciativa se constituya en una política pública debe ocupar un lugar en la Agenda, entendiendo por ésta a "... el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención activa de las autoridades legítimas".²⁵ La Agenda define entonces un listado más o menos limitado de problemas sobre temas de interés público, en torno a los cuales existe consenso o controversia pública. El debate y la presencia de un tema específico en la Agenda coyuntural es importante, pero una política pública no acaba por nacer hasta que no ocupa un espacio en la Agenda Institucional, generalmente circunscrita al presupuesto público, a partir de cuando la incipiente política pública dispone de los recursos necesarios para su implementación.²⁶

En consecuencia, el presupuesto público constituye -o debiera constituir- el instrumento por esencia donde se definen las políticas públicas y se establecen las estrategias seleccionadas para su implementación.²⁷ Para ello la política pública debe pasar previamente por un proceso de formulación. Dicho proceso comprende, a su vez, una fase de análisis a través de la cual, en base a diversos insumos, se determinan las diferentes opciones posibles para el logro de los objetivos que contribuyen a resolver el problema identificado.²⁸ Seguidamente ocurre la fase de selección, en la cual se reduce o priorizan el conjunto de opciones a la considerada mejor decisión. Esta fase, más que caracterizarse por tensiones normativas y utilitaristas, como sugiere Many-Thoenig, se corresponde con una compleja conjunción de intereses y orientaciones que para Weber, definen el campo reservado exclusivamente para la acción del político. Por último, se encuentra la fase de legitimación donde el responsable formal toma efectivamente la decisión otorgándole así legitimidad ante terceros y abriendo el camino a la implementación de la política.

La pirámide de gestión pública weberiana, al distinguir las esferas estrictamente políticas de la administrativa reserva para la última el proceso de ejecución e implementación de la política por canales estructurados y racionalmente contruidos. La burocracia constituye el modelo que debe reservar para sí la implementación. De esta forma se constituye un modelo de "arriba hacia abajo" a partir del cual las decisiones tomadas en la cúspide de la esfera política se suceden a los diversos niveles administrativos inferiores hasta llegar a los destinatarios finales. El modelo presupone así un dinamismo natural, a través del cual la decisión política se traduce en acciones y en los productos previstos.

Para otros enfoques el proceso de implementación no se ajusta a esta linealidad, y se caracteriza más por un principio de circularidad y negociación continua, que por rígidos procesos predefinidos. Dichos enfoques, sostienen que la decisión jamás está definitivamente tomada, y siempre hay espacios para la redefinición técnica a través de constantes y complejos procesos de renegociación e influencia política (Meny-Thoenig: 1992).

En el primer caso las brechas de implementación, es decir las diferencias entre lo previsto y lo efectivamente logrado por una política, se ajustan por procesos técnicamente sustentados. Mientras que en el segundo modelo, las brechas se ajustan a través de una



dinámica circular determinada por relaciones recíprocas de poder que se retroalimentan por negociaciones continuas (Meny-Thoenig: 1992). Ambos modelos definen tipos ideales, y coexisten simultáneamente. No obstante, dado que toda política define, redefine o consolida relaciones de poder y acceso a beneficios, determina el posicionamiento y continuo reposicionamiento de cada uno de los actores involucrados. De modo que toda política pública conlleva intrínsecamente una concepción del cambio.

De igual modo toda política pública trae consigo, explícita o implícitamente, la definición de una estrategia. Según Ansoff, la estrategia es el proceso de acoplamiento entre los objetivos de una organización y su entorno (Ansoff: 1985). La estrategia crea una posición única y distintiva para la política diseñada, y sólo a través de ésta puede incorporarse la innovación. No son los objetivos por tanto, los que le atribuyen el factor de originalidad a la política, sino las estrategias que se definan para alcanzarlos (Porter: 1997). Para un entorno cambiante, y muchas veces impredecible es la estrategia y no los procedimientos la que asegura el rumbo de la organización hacia los objetivos de política.

II.6.3 El perfil y el rol de los RR.HH. en la organización. Existen múltiples perfiles y roles de los recursos humanos con que cuenta una organización, en este caso el Estado. Para el caso concreto de esta batería conceptual el modelo operativo se concentra en tres de éstos. La burocracia tradicional, los asesores y técnicos externos, y los perfiles políticos que ocupan cargos en la estructura organizacional.

La burocracia tradicional, se constituye por el conjunto del funcionariado que sigue una carrera administrativa. En términos generales, sus funciones están rígida y exhaustivamente definidas en leyes y reglamentos que regulan sus roles y alcances. La burocracia es funcional a las estructuras organizacionales jerárquicas y centralizadas, que organizan al sistema administrativo en cargos y funciones subalternas, en las cuales las instancias superiores determinan el alcance y el comportamiento de la instancia inmediatamente inferior, e indirectamente de todas aquellas instancias inferiores. La burocracia se ajusta generalmente, a un patrón de trabajo estructurado por un horario y un calendario rígido. La lógica que prima, es el servicio y la función más que el producto. El tipo de estructura a la que responde, y el patrón de responsabilidades hace del documento escrito, *el expediente*, el instrumento por excelencia para procesar todo tipo de decisiones. En términos formales, responde a la lógica de: *a igual función igual remuneración*, y el desempeño generalmente no es una variable considerada en la retribución. Por último, y quizá como su característica más distintiva -al menos- para el caso latinoamericano, lo constituye la inamovilidad del funcionario público, inicialmente concebida como forma de garantizar el control de la discrecionalidad de la esfera política sobre la esfera administrativa del Estado.²⁹

Por su parte, los técnicos y asesores externos no forman parte de la burocracia tradicional, y por tanto su vinculación con la organización suele ser personal más que institucional. Frecuentemente, son contratados por la planta directiva de las organizaciones para brindar apoyo técnico y asesoría, en aquella materia donde la organización no tiene experiencia o recursos propios para acreditar legitimidad, o bien como forma de construir un círculo de confianza en torno a la esfera de decisión. En el caso particular de los Estados latinoamericanos, es corriente que la vinculación de estos especialistas se realice a través de

programas y proyectos con cargo a recursos de endeudamiento, los cuales, por su naturaleza, constituyen procesos administrativos más ágiles, flexibles y mejor remunerados.

En este sentido, y siguiendo los trabajos de Camou³⁰ y Montecinos³¹, De Armas señala que los técnicos, su *know-how* y el prestigio técnico que puedan contar, desempeñan diferentes roles. Entre ellos, uno de los valores más remarcados radica en la legitimación que les brindan a los gobiernos hacia el exterior. Por ejemplo, ante los organismos crediticios internacionales y las agencias de cooperación externa, y hacia el interior, por ejemplo, ante la opinión pública en el marco de la competencia electoral, o ante los sindicatos ante una política polémica. (De Armas et al: 2002).³²

Los perfiles políticos, constituyen el último tipo que considera este esquema. Se entiende aquí por perfil político, a aquel individuo que accede a ocupar una posición por su pertinencia político partidaria, independientemente de sus competencias técnicas para el ejercicio de las funciones inherentes al cargo. La característica distintiva de este perfil es su habitual desconocimiento, no necesariamente sobre la materia, sino sobre el funcionamiento, los procesos y la cultura organizacional a la cual llega generalmente a dirigir. En efecto, es común que en los Estados latinoamericanos figuras político partidarias sean asignadas a tareas gerenciales que en otras realidades estarían reservadas naturalmente a funcionarios de carrera. Con ello se introduce así una distorsión y un bloqueo a la carrera funcionarial de la organización.

II.6.4 La administración y gerencia de alianzas y recursos económico-financieros. Esta dimensión del esquema operativo, tiene el propósito de indagar sobre cómo la organización administra y gerencia las alianzas con los públicos internos y externos con los cuales debe interactuar, así como con los recursos, en particular los económicos-financieros. Alianzas y recursos se entienden como agentes facilitadores para promover los objetivos de política, y garantizar un eficaz funcionamiento de los procesos.

En particular, respecto de los recursos económicos y financieros se concentra en la observación de los recursos ordinarios previstos en las partidas presupuestales; los recursos propios generados, sean derivados de una actividad productiva, regalías o por tributos, recaudados directa o indirectamente, asociados a la actividad; y los recursos de endeudamiento. Estos últimos constituyen una fuente importante de financiamiento de políticas públicas para los Estados latinoamericanos y, dada la composición estructural de los presupuestos públicos, representan una proporción aún mayor para el financiamiento de las inversiones e innovaciones de políticas.³³

II.6.5 Los procesos como sistemas dinámicos de acción. El análisis de esta dimensión permite observar desde una perspectiva sistémica, la forma en como las cuatro dimensiones anteriores se conjugan para el diseño, formulación e implementación de la política. Siguiendo a Jones,³⁴ el proceso se compone de cinco fases: a) la identificación del problema, a partir de la cual el sistema político reconoce la existencia de una demanda “tensión”, para luego ingresar en la agenda y comenzar su tratamiento; b) la formulación de soluciones, corresponde a la fase en la cual se ensayan las posibles soluciones y se analiza su viabilidad técnica, política y financiera; c) una vez conocidas las alternativas, la siguiente fase corresponde a la decisión política a cargo de la autoridad legítima, quién

debe seleccionar entre las opciones aquella a adoptar; d) posteriormente inicia la fase de ejecución sobre el terreno de la decisión tomada; e) por último, se considera una fase de evaluación, generalmente de resultados del proceso en relación con el problema que se pretendió resolver.

Debe tenerse en cuenta que la linealidad del modelo debe considerarse únicamente en su versión de “*tipo ideal*”. En los hechos, estas fases se superponen, se alternan en su consecución, y no necesariamente responden a una secuencia sistemática y coherente.

Adicionalmente, como señalan Meny-Thoenig, la ejecución de toda política pública es función de las características generales del programa o proyecto, del comportamiento de los ejecutores reconocidos, y de las reacciones de los grupos-objetivo. Esta consideración le imprime un carácter dinámico al modelo, y contribuye a explicar las brechas entre lo planificado y lo efectivamente implementado, tanto para los modelos de implementación “*top-down*”, como para aquellos derivados de un proceso “*circular*”.

II.6.6 Los resultados como final y comienzo. Al incorporar la dimensión de resultados en el esquema de análisis propuesto, implícitamente se está adoptando una posición respecto a la evaluación de la política pública observada. En este sentido se distinguen tres enfoques de evaluación y seguimiento en lo que tiene que ver con proyectos y programas sociales: a) evaluación y seguimiento de la gestión, también llamada “de procesos”; b) evaluación y seguimiento de los resultados, también llamada “de productos”; c) evaluación y seguimiento de los efectos, también llamada “de impacto”.³⁵

Esta clasificación supone que existen unos procesos o actividades que al ser desarrolladas correctamente generan unos resultados, los cuales a su vez permiten que se viabilicen los efectos esperados por los objetivos de la política. Un proceso puede tener varios resultados y éstos pueden influir sobre uno o varios efectos y también, a través del proceso de aprendizaje, en el diseño.

En el esquema de análisis operativo se hace énfasis en la evaluación de los resultados o de productos, por dos razones fundamentales. En primer lugar, el mismo esquema presupone una relación causal entre procesos y resultados. Por tanto, al evaluar productos se evalúa al menos la dirección (o el signo) de la evaluación de procesos. En segundo lugar, la evaluación de impacto es de difícil medición y, salvo algunos que se mencionarán en el próximo capítulo, no existen suficientes estudios que evalúen el impacto del proceso de reforma educativa en su conjunto que se pretende estudiar.

CAPITULO III: ANÁLISIS DEL PROCESO DE REFORMA EDUCATIVA (1995-2005): APLICACIÓN DEL MODELO OPERATIVO

III.1 El proceso de reforma educativa en el marco de la reforma del Estado.

Desde la recuperación democrática, la sociedad uruguaya trató de recomponer un largo proceso de deterioro del sistema político y del entramado social. El mismo se articulaba sobre las redes generadas por un Estado de bienestar que había tenido en Uruguay un importante grado de desarrollo, evidenciado en indicadores sociales comparativamente favorables respecto a la región. Si bien el régimen militar que sobrevino en los '70 no desarticuló la mayor parte de esos servicios sociales, éstos sí sufrieron un fuerte deterioro con el consecuente impacto regresivo en la distribución del ingreso, y por lo tanto en los niveles de equidad social.³⁶

Al iniciarse la democratización, uno de los ejes articuladores del proceso de reconstrucción fue el sistema educativo público nacional, respondiendo a una tradición histórica que define una singular y estrecha relación entre educación y sociedad, en donde, en buena medida, la primera es forjadora de la segunda (Mancebo: 1998). En este escenario, la educación ha constituido históricamente una matriz definitoria de los valores y creencias de la organización social uruguaya, constituyéndose en clave y sustento de la construcción de la ciudadanía y por tanto de la democracia (Rama: 2000).

En la segunda mitad de los 80' y primera de los 90', se madura el diagnóstico de los déficits del sistema educativo, al tiempo que se legitima y concientiza al sistema político de la necesidad de cambios profundos y sustantivos, como forma de devolverle a la educación el sitio central en la matriz de desarrollo del país (Mancebo: 1998). En este sentido, cabe señalar en primer lugar la serie de investigaciones de diagnóstico sobre el estado de la educación uruguaya desarrolladas desde la Oficina Montevideo de la CEPAL. En segundo lugar, un importante número de investigaciones y diagnósticos, producto de programas de Cooperación externa con financiamiento internacional.³⁷

La segunda *administración Sanguinetti* acuñó la idea de reformar la educación en el marco de su estrategia de reforma del Estado. Al respecto señalaba Rama: "*Si la segunda presidencia de José Batlle y Ordoñez introdujo el Estado de Bienestar, la segunda administración Sanguinetti pretendió modernizar al Estado ajustándolo a los tiempos actuales, sin que por ello se perdieran los lazos con la tradición batllista*".³⁸

En este marco, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Cr. Ariel Davrieux argumentaba: "*La idea que ha animado a este proceso de reforma del Estado consiste fundamentalmente en que una economía abierta, debe ser competitiva en el mundo y la región. (...) El Estado debe contribuir a ese desarrollo y a la mejora de la eficiencia, reduciendo su peso y potenciando sus posibilidades dinamizadoras. (...) Estos cambios no han tenido como propósito el achicamiento del Estado, ni la reducción de sus funciones que éste debe cumplir, sino que, cumpliendo con todas sus funciones sustantivas y mejorando las retribuciones, se han abierto incluso espacios para que puedan cumplirse otras funciones a las cuáles les hemos asignado suma importancia, como por ejemplo la Reforma de la Educación.*"(Davrieux: 1998). Asimismo, las reformas del estado y de la

educación, constituyeron dos de las dimensiones del proceso de reformas estructurales que caracterizó al período, entre las cuales destacan por su importancia y significación la reforma de la seguridad social, la apertura de la economía al mercado global, y la búsqueda de la flexibilización del mercado laboral (Mancebo: 2002).

Narbondo-Ramos afirman que la reforma del Estado durante este período, se enmarcó en el discurso y en acciones dentro de las tendencias típicas de las reformas orientadas por el paradigma del NPM. Sin embargo, dicha reforma no significó una reducción del tamaño del Estado, sino una transformación interna a través de estrategias de redistribución y nuevos vínculos entre el sector público y privado. Ello fue acompañado de un relativo éxito en la introducción de aspectos gerenciales en el manejo de los asuntos públicos, pero a nivel general no logró avances en la construcción de las capacidades esenciales para que el Estado sea la figura garante y conductora de políticas orientadas por el interés general (Narbondo-Ramos: 1999).

La instalación en la Presidencia de Jorge Batlle traería consigo matices diferentes. Si bien intentó orientar al Estado hacia una lógica propia del NPM, a través de *“...reformas de segunda generación y sus lógicas “reingenierías” institucionales, tanto en el sector público como en el sector privado (...) e impulsar una clara separación entre el “estado-empresario” y el “estado-regulador...”*³⁹, sus logros fueron limitados. Batlle accedió a la presidencia con un marco institucional y político muy distinto al de su predecesor. La reforma constitucional aprobada en 1996 cambió la lógica política de los partidos, y la necesidad de constituir acuerdos o coaliciones, al menos de cara a la segunda vuelta electoral, modificó la agenda política y la forma de hacer gobierno. Al respecto reconocía el Presidente Batlle: *“El gobierno que tengo el honor de presidir es un gobierno de unidad. No sólo una unidad política que surge del acuerdo entre partidos, sino que surge además de las disposiciones constitucionales que los uruguayos nos hemos dado. Pero esa unidad, que él representa, no se limita a su gestión, sino que es nuestro propósito extenderla a todos los distintos sectores de la sociedad, tanto de la sociedad política como de la sociedad civil”*.⁴⁰

Dicha “unidad” de los partidos tradicionales, sumado a un complejo escenario parlamentario con una fuerte oposición liderada por el Encuentro Progresista/Frente Amplio y la adversidad de las condiciones externas, definieron una coyuntura que no favoreció la definición de un modelo de desarrollo como lo había imaginado Batlle.

Las peculiaridades, características y entornos de las administraciones mencionadas impactaron en los sistemas educativos de su época. Durante la administración Sanguinetti, las condiciones políticas y económicas favorecieron el inicio del proceso de reforma educativa, y la educación fue prioritaria en la agenda pública. Así lo reconocía el entonces Director Nacional de Educación Pública: *“...el apoyo que recibí de Sanguinetti, fue total. El Cr. Davrieux se portó muy bien con nosotros atendiendo la mayoría de las veces nuestros pedidos. Su condición de hijo de maestra y de la educación pública y de un conocimiento personal de toda una vida facilitaba la relación (...) se puede decir que tuve carta blanca para la aplicación de la reforma, independencia técnica y sobre todo independencia de la política a pesar de las presiones que recibíamos todo el tiempo.”*⁴¹ Mientras tanto, durante la administración de Jorge Batlle la crisis económica, los

problemas de gobernabilidad y el recurrente tema de los derechos humanos ganaron espacio en la agenda pública desplazando en importancia a la educación. Asimismo, las tensiones políticas derivadas del gobierno de “unidad” se trasladaron a la administración de la educación. Según señala Carmen Tomaríá “...una característica distintiva de esta administración lo constituye un problema que no existió en la administración anterior, pero que no tiene nada de novedoso y es la altísima politización partidaria de la educación.”⁴² No hay duda que estos entornos diferentes impactaron en la gestión de la educación en ambos períodos, como se verá más adelante.

III.2 Personalización, despersonalización y ausencia de liderazgo durante el proceso de reforma

La creación de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), como órgano competente en materia de educación primaria, secundaria, técnica y formación docente, fue la respuesta de la restauración democrática para constituir, de forma transitoria, una institucionalidad que reservara a la educación un espacio autónomo, técnico e independiente, a la luz de la manipulación política que experimentó durante la dictadura. Por ejemplo, la desarticulación de “...tres institutos muy caros a la institucionalidad educativa (...) el concurso, la elección de cargos y el régimen de traslado” (Mancebo: 1998).⁴³

La despersonalización y el intento por despolitizar la gestión de la educación parecen haber guiado el espíritu del legislador. De hecho, 15 perfiles en órganos colectivos rigen y gerencian, aún hoy, la educación pública no universitaria nacional.⁴⁴ Sin embargo, la reforma educativa se inició con una fuerte impronta personal.

Germán Rama fue designado Director Nacional de Educación Pública con la venia de más del 90% del Senado, superando ampliamente los 3/5 indicados por la Ley. La legitimidad para el cargo, a pesar de que Rama fue considerado “*hombre del Presidente*” provino de su extensa trayectoria nacional e internacional vinculada a la educación (Lanzaro: 2004). El resto de los integrantes del Codicen constituyeron un equipo funcional al proyecto reformista, igualmente con vastos antecedentes en educación, y con el intento de reflejar una pluralidad política que derivara en una amplia base de legitimidad.⁴⁵

Rama definió un estilo de liderazgo tradicional, personalista y, según la tipología indicada en II.6.1, transitó por un continuo entre los liderazgos de tipos autocráticos y participativos.

Asociado a una cosmovisión en la cual el saber técnico y la autoridad formal tienen jerarquía superior sobre otros saberes y autoridades, Rama definió su estilo de liderazgo con la convicción de tener un plan que recondujera a la educación como elemento funcional al modelo de desarrollo nacional.⁴⁶ En varias ocasiones públicas, argumentó su profundo conocimiento del sector, su vasta trayectoria personal a nivel internacional y su conocimiento a cabalidad del sistema educativo uruguayo, como elementos informales que sustentaban la legitimidad del cargo que ostentaba.⁴⁷

En efecto, antes de ejercer el cargo de Director Nacional de Educación Pública, entre 1993-1995 Rama se desempeñó como consultor para al BID dirigiendo un equipo de expertos

internacionales con el propósito de proponer alternativas de desarrollo económico, social y cultural para Costa Rica. Anteriormente, entre 1987 y 1992, dirigió la oficina de CEPAL en Uruguay, siendo responsable del primer programa de evaluación de la calidad de la educación en el país, con aval de la Presidencia de la República. Entre 1982 y 1987 dirigió la División de Desarrollo Social de la CEPAL en Santiago de Chile, desde donde tuvo oportunidad de asesorar a varios gobiernos de la región en materia educativa, y coordinar varios estudios técnicos sobre la incidencia del capital humano, el empleo y la educación en el desarrollo de los países de la región. Años antes, entre 1975 y 1982, asumió la dirección del proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina” que se implementó en forma conjunta por CEPAL/UNESCO y PNUD. Este estudio le permitió asesorar técnicamente a varios gobiernos y publicar más de 50 estudios sobre la educación. Años antes, trabajó para el Departamento Nacional de Planeación de Colombia como asesor en materia educativa, dictó clases en la Universidad Nacional de Colombia y en La Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales en Francia. Publicó más de 40 artículos y libros especializados en temas de educación, Estado, desarrollo y sociedad entre 1970 y 2005. Adicionalmente, entre los años 1963 y 1967, Germán Rama fue el responsable del área de Desarrollo Social de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)⁴⁸, y fue redactor del primer estudio y propuesta de planificación del sector educación en el Uruguay.⁴⁹

Los diagnósticos y propuestas presentados por la CIDE marcaron la vida profesional de Rama y se proyectaron durante su ejercicio al frente de la ANEP. A modo de ejemplo, para la educación inicial el Informe CIDE señalaba: “... *la enseñanza primaria debe incorporar los cursos pre-escolares como una parte normal, dando oportunidad al ingreso a dicha etapa a todos los párvulos en condiciones de hacerlo.*”⁵⁰ Advertía que la inversión en edades tempranas permitía el mejoramiento de la calidad de la educación primaria y la consecuente reducción de los niveles de repitencia y fracaso escolar, así como también permitía consolidar una política social adecuada para asegurar la integración y participación de los sectores de contextos críticos.⁵¹ Todos estos elementos estuvieron presentes en el Plan de Expansión de la Educación Inicial implementado desde 1995. La incidencia de la CIDE en la administración de la ANEP ha sido estudiada y reseñada (Lanzaro: 2004, Garcé, 2002; De Armas, 2002; Garcé y De Armas, 2001), al respecto se refiere Rama: “*En la CIDE tuvimos la oportunidad de trabajar un conjunto de especialistas que veíamos que el país se iba de las manos. Allí trabajamos con Enrique Iglesias, Ricardo Zerbino, Alberto Couriel, entre otros (...)* La CIDE realizó un trabajo extraordinario, sin computadores como los actuales procesamos y sistematizamos cientos de miles de datos y llegamos a conclusiones técnicamente bien fundadas. Sin embargo, se trabajó separadamente de la clase dirigente y en un contexto de extrema complejidad (...) En consecuencia, el país no estaba preparado para romper su tradicional resistencia al cambio.”⁵²

Adicionalmente, el estilo de conducción de Germán Rama se constituyó en un fenómeno mediático. Oscar Botinelli ha calificado como “... *comunicacionalmente muy fuerte*” a dicho período que se “...*caracterizó por una comunicación muy fluida, y muy personalizada del presidente de la ANEP.*”⁵³ Efectivamente, las contradicciones internas, los conflictos con los gremios, grupos empresariales, partidos, los movimientos estudiantiles y otros sectores, lo llevaron a la palestra pública en una agenda multimedial. Nunca antes el país había registrado una presencia masiva y cotidiana de la educación en los diferentes medios de comunicación. Basta recordar el conflicto desencadenado contra la

Asociación de Productores Rurales conocido como episodio “*Titanic*”; las reacciones frente a las ocupaciones de los centros de educación media, y los calificativos hacia los dirigentes gremiales de educación media, los representantes de la educación privada, la Iglesia; el episodio conocido como la “*batalla de las bandejas*” y la dura posición de Rama ante los sectores del extremo izquierdo del EP/FA; así como la crisis desatada ante el Instituto de Profesores Artigas, entre muchos de los episodios de conflicto que pueden rastrearse durante el período. En este sentido señala Mancebo “...*la Reforma no trabajó bien el relacionamiento con la oposición ni desarrolló estrategias comunicacionales suficientemente potentes para acompañar la magnitud de los cambios impulsados.*”(Mancebo: 2002).

Bottinelli acierta cuando sostiene que la estrategia de comunicación de la administración Rama tuvo “...*un sentido de difusión de lo que se hacía, de convocatoria, y de hacer una especie de cruzada en torno a la reforma que estaba realizando.*”⁵⁴

Al respecto señala Rama: “*Nosotros siempre manejábamos información. Yo sabía que la única forma de romper con los intereses corporativos en el Uruguay, con la resistencia al cambio era en primer término con el apoyo político del Presidente. En segundo término, llegando directamente a la sociedad en su conjunto, al país que en términos generales no expresa su opinión.*”⁵⁵

En síntesis, la primera fase de la reforma define un tipo de liderazgo tradicional, gendarme, que alternó entre los modelos autocráticos y participativos, fundado en una impronta propia y de fuerte personalidad del presidente de la ANEP, quién adoptó un estilo de conducción amparado en la autoridad formal de su cargo y en elementos informales -como la trayectoria- como fuentes de legitimidad.

Javier Bonilla, por su parte ejerció un liderazgo diametralmente opuesto al de su antecesor. Según la tipología indicada en II.6.1, se corresponde con un liderazgo liberal, haciendo un uso reducido del poder que le confería su cargo y delegando autoridad en otros actores, incluso fuera de la estructura institucional de la ANEP.⁵⁶ Bonilla intentó basar su modelo de gestión en una despersonalización de la dirección de la educación, y en una apuesta por la negociación y la mediación en lugar del conflicto (BID: 2005).

Bonilla, al igual que Rama, es sociólogo de reconocida trayectoria. Sin embargo, no acreditaba al momento de asumir el cargo experiencia profesional en el sector educación del país. Antes de ejercer el cargo de Presidente de la ANEP, y mientras la primera fase de la reforma se implementaba, Bonilla se desempeñó como Director Ejecutivo Alterno y Consejero Principal por Uruguay, Paraguay y Bolivia en el BID (1995-2000). Con anterioridad desarrolló una destacada labor docente en México, en diversas facultades e institutos de investigación. Entre 1985-1993 participó de varios proyectos entre los que destaca: apoyo a la reestructura del sector público en Bolivia; evaluación del sistema público de distribución de alimentos en el Salvador; reestructura del sector público de abastecimientos nacionales en Perú; y participó del proyecto preparatorio para la creación de la Unidad de Proyectos Especiales de la I.M.M. con apoyo del BID. En Uruguay, tuvo con anterioridad responsabilidades político-administrativas como Director Nacional de Comercio y Abastecimiento por un año, 1988-89, y por tres años 1985-88 como Director

Nacional de Subsistencias. Sus publicaciones, más de 16 libros y artículos entre 1980 y 1999, corresponden a temas propios de la sociología y la teoría política.

Adicionalmente, el período se caracterizó por un liderazgo alejado de los medios de comunicación. Al respecto, señala Bottinelli: *“una cosa muy fuerte de este período de Bonilla ha sido la ausencia de una política comunicacional como venía del período anterior. Javier Bonilla, ha tenido un perfil muy bajo en contraposición a Germán Rama que era un actor mediático permanente (...), ha tenido un perfil poco polémico en la comunicación.”*⁵⁷

A la luz de los resultados este estilo de liderazgo no resultó efectivo. La opinión pública permaneció ajena a lo que ocurría en la ANEP *“...la gente no tiene una idea clara de adónde va la enseñanza, si sigue aquello, si no sigue, cuánto sigue, cómo sigue, qué está bien, qué está mal, cómo se evalúa. Sin duda hay una gran falta de información como contrapartida a la fuerte información -que algunos consideraban excesiva-, que había en el período anterior (...), lo que puede ser una política deliberada de las autoridades de la enseñanza que, en general, quisieron quitar el nivel de decibeles que tenía la gestión anterior.”*⁵⁸

Adicionalmente, el liderazgo liberal inicialmente ejercido derivó, a la luz de la definición de Linz antes mencionada, en una ausencia de liderazgo en tanto no se condujo con relativo éxito los desafíos planteados. El sistema en su conjunto reclamó una conducción que el modelo de liderazgo no pudo absolver. Al respecto señalaba Renato Opertti: *“... lo que pasó, y lo que pasa es que tenemos un desgobierno en la educación, no hay conducción. Eso repercute naturalmente en el sistema. La conducción de la educación tiene que ser fuerte.”*⁵⁹ Martín Pasturino percibía refiriéndose a la administración Bonilla *“...no se encuentra convicción a nivel del Codicen, totalmente distinto a la gestión anterior.”*⁶⁰ Eduardo De León, destacado técnico y referente del EP/FA en ese momento, comentaba al respecto en forma más crítica: *“...estamos ante un vacío de gobierno, casi omisión de funciones de gobierno, un descaecimiento de las pautas mínimas de ordenamiento de la gestión (...) ha planteado en toda la gestión una ausencia de firmeza ante el Ministerio de Economía para reclamar financiación de la educación a través de rentas generales del Estado.”*⁶¹ Carmen Tornaría argumenta en esta misma línea: *“... con la creación de cargos de confianza hubo un intento de la cabeza de la administración de alejarse de la toma de decisiones, para que la tomaran otros (...) todo fue planificado con la idea de no tener problemas, esta administración nació para hacer la plancha.”*⁶²

III.3 Política y estrategia: una compleja relación durante el proceso de reforma

La Administración de la ANEP durante la primera fase de la reforma, tuvo como propósito generar “políticas” en educación fundacionales al proceso -según la definición adoptada en II.6.2- a partir de un conjunto de prácticas que articulaban precisas formas de intervención, reglamentaciones, provisión y distribución de recursos. De esta forma se constituyó en una política pública en el sentido técnico del concepto (Many. Thoenig: 1992). En primer lugar, definió **un contenido**, generado y heredado de los diagnósticos de la CEPAL y los estudios de Cooperación Técnica OPP/BID⁶³, presentes de primera mano, no sólo por la presencia de Rama, quien condujo personalmente las investigaciones de la CEPAL a comienzo de los '90,

sino también por incorporar en la estructura de la ANEP de forma directa o indirecta técnicos que participaron en estos diagnósticos, que a la postre conformarían el “*think-tank*” de la ANEP.⁶⁴ A partir de esta lógica se definió el paradigma que guiaría todo el proceso y que se resume en las siguientes palabras del entonces Director Nacional de Educación Pública: “*el problema para nosotros no es el de la Escuela, sino qué país vamos a estar construyendo para el siglo venidero (...) queremos un país con personas inteligentes e integradas, puesto que no va a haber países ricos y pobres, sino que va a haber países con educación y sin educación (...) estoy seguro que con el trabajo colectivo vamos a contribuir a armar un modelo de país, orgulloso de sus logros, orgulloso de su población y especialmente orgulloso de su Escuela Pública.*”⁶⁵ En segundo término, la política educativa se instaló en la agenda a partir del uso del presupuesto como instrumento para la formulación e implementación de un **programa** claramente definido y expuesto en los cinco extensos tomos que conformaron el “Proyecto de Presupuesto, Sueldos Gastos e Inversiones”, y en las múltiples apariciones públicas que realizaban el Presidente de ANEP y el Presidente de la República.⁶⁶ En tercer lugar, mantuvo y se ajustó conforme a una **orientación normativa**, en el sentido de que todas las acciones y actividades desarrolladas intentaron ser consecuentes con los propósitos y objetivos definidos por el contenido y establecidos en el programa. En cuarto término, generó y constituyó un **factor de legitimidad** basado en las tradiciones nacionales y en la visión de la larga duración, (ANEP: 1999) y en la información y en el rol de la ciencia como canal adecuado para la definición de políticas, adoptando una práctica peculiar puesto que no era habitual en Uruguay desarrollar e implementar “*reformas técnicamente fundadas, a través de extensos y prolongados estudios, que permitan detectar el tipo de problemas particulares del sistema y brindar, consecuentemente, elementos para la toma de decisiones*”.⁶⁷

De esta forma, contenido, programa, orientación normativa y factores de legitimidad constituyeron la fuerza motora capaz de impulsar la implementación de la política, bajo el supuesto del dinamismo natural y lineal que opera en la pirámide de gestión pública weberiana. En este marco, quedó poco espacio para esquemas de política “*circulares*” basadas en la negociación y renegociación continua. “*Fue una época de acción y de cambio, y el tiempo era una variable que jugaba en contra de un proceso de negociación, que por definición siempre es lento.*”⁶⁸ Dicho de otra forma, la Administración Rama concibió un plan de reforma y estuvo dispuesto a cumplirlo en su cabalidad. La estrategia no fue adaptarse al entorno, sino adaptar el entorno a la estrategia, como forma de romper la tradicional resistencia al cambio de una sociedad claramente amortiguadora.

La política educativa de la segunda fase del proceso de reforma tuvo características sustantivamente diferentes. Bottinelli, ha señalado al respecto: “(Bonilla) *habla de que va a continuar las distintas reformas o las reformas que se han venido impulsando en los últimos 15 años. “La reforma” de Rama queda equiparada con las distintas reformas, enmiendas, modificaciones, planes que venían del período Pivel Devoto, Gabito, Rama, como un período más, lo que implicaba continuidad total de esto y segunda parte de esto no.*”⁶⁹

Se pretendía continuar con la política diseñada en la primera fase, con matices en la gestión y cambios en la implementación. Bonilla, reconocía al respecto “*...la idea es continuar, y enriquecer lo que se venía haciendo. Hemos avanzado en el tema de la enseñanza bilingüe (...) y la informática en el aula como herramienta. (...) la institucionalización de las*

evaluaciones internacionales (...) y por primera vez el Uruguay va a saber donde está parado."⁷⁰ Una de las primeras acciones gubernamentales de esta administración fue promover una reestructura organizacional de la gestión del Codicen, con el propósito de aumentar la eficiencia interna de la organización, mejorar los canales de comunicación intrainstitucionales, y generar e institucionalizar espacios para la planificación estratégica y de la asignación y distribución de recursos.⁷¹

A diferencia del período anterior, la implementación de la política respondió a un modelo circular, de negociación y renegociación continua con la mayor parte de los actores del sistema. La estrategia se constituyó en una búsqueda continua de acoplamiento de la política al entorno. Ello condujo por una parte, a una mayor presencia de *lo político* en los asuntos técnico-administrativos: "*...otro problema grave y que no existió en la administración anterior, no tiene nada de novedoso en la historia de la educación del país y con su reaparición se genera un retroceso global, es la altísima politización partidaria*"⁷²; al respecto señalaba la Gerente de Planeamiento refiriéndose a la estructura de cargos de confianza derivados de la reestructura organizacional "*...estos cargos son todos políticos, de confianza que en su mayoría vienen de fuera del sistema*".⁷³ La mayor presencia en la administración de *lo político*, es un tema que escapa a este trabajo y que quedará para futuras investigaciones, no obstante algunos analistas sugieren que ello no fue más que un reflejo de las tensiones políticas internas entre los sectores del partido (El Foro Batllista y El Quincismo) y la coalición del gobierno (herrerismo fundamentalmente en el caso de la educación).⁷⁴ Por otra parte, condujo a un enlentecimiento del proceso de toma de decisiones. Pablo Mires señalaba esta suerte de *trade-off*: "*...ha habido mucho menos dinamismo de la reforma, pero también más capacidad de interlocución*".⁷⁵

III.4 Burocracia, técnicos y políticos en el proceso de reforma educativa

Durante el proceso de reforma educativa, en términos generales, el funcionariado de carrera estuvo relativamente ausente de la iniciativa reformista. En la primera fase, relacionado con la necesidad de instrumentar cambios con lógicas, ritmos y conocimientos que se presumía ausentes en la burocracia tradicional. En la segunda fase, se agrega al argumento anterior la apertura de un mayor número de cargos de confianza que "*...bloquearon el ascenso de la carrera administrativa.*"⁷⁶ En consecuencia, la burocracia tradicional tuvo durante todo el proceso un rol operativo y, generalmente, se mantuvo distante de las esferas de decisión.⁷⁷

En su lugar, el ascenso de los técnicos y especialistas irrumpió en la conducción de la reforma (Lanzaro: 2004). En la fase fundacional del proceso el equipo asesor se integró por técnicos y especialistas que habían participado en las instancias de diagnóstico del sistema, fundamentalmente aquellos dirigidos por el propio Germán Rama desde la CEPAL (BID: 2001; De Armas et al: 2000), y que llegaron a la ANEP en su gran mayoría convocados por el propio Rama. A éstos, se sumó un conjunto de estudiantes y jóvenes profesionales provenientes de la UDELAR y la UCUDAL, que fueron insertados a través de los diversos programas cofinanciados por organismos multilaterales de crédito.⁷⁸ Estos "*investigadores o intelectuales reformadores*", (Bravslasky-Cosse: 1996) constituyeron el "think-tank" y el "task-force" de la reforma, y aportaron insumos para el diseño, la formulación, la implementación de acciones, a partir de una estrecha vinculación entre la investigación y el proceso de toma de decisiones. Adicionalmente, su participación y desempeño profesional

agregó “valor simbólico” al interior y al exterior del sistema como elemento legitimador de las políticas adoptadas (De Armas et al: 2000). Sin embargo, el perfil de éstos, concentrado en docentes, sociólogos y economistas, en su gran mayoría, no acreditaban formación de grado o posgrado en áreas vinculadas a la administración y la gerencia pública.⁷⁹

En la segunda fase del proceso, la participación de los técnicos continuó y se profundizó. Más allá de algunas ausencias, deserciones y nuevas incorporaciones, la gran mayoría de los técnicos vinculados a la primera fase del proceso continuó en funciones, vinculados a través de los programas de endeudamiento y también de la estructura institucional a través de cargos administrativos integrados a la estructura funcionarial desde el final de la administración Rama. Sin embargo, los productos generados por estos equipos fueron perdiendo protagonismo en el proceso de toma de decisiones. Al respecto la Gerente de Programación y Presupuesto, durante gran parte de la segunda fase de reforma, señalaba: “...hay estudios, muchos de ellos maravillosos pero de repente se analizan y quedan allí. No hay estudios concretos para tomar una decisión (...) a la hora de tomar medidas esos estudios no sirven.”⁸⁰

El tercer tipo de RR.HH señalado en el marco conceptual es el definido como perfil político.⁸¹ Las diferencias entre ambas administraciones en torno a este punto son sustanciales. Carmen Tornaría, quien integró el Codicen durante todo el proceso, ha destacado como una diferencia sustantiva el tratamiento y el espacio que este perfil de RR.HH tuvo en una y otra administración. Al respecto indicó que durante la primera fase de la reforma se había superado la “cuotificación política” para el reclutamiento de RR.HH, mientras que en el segundo período se implementó una estrategia de reclutamiento fundada en una “altísima politización partidaria”.⁸² Consultado al respecto Germán Rama señaló: “Yo tuve absoluta libertad para designar a mis colaboradores (...) Todos ellos fueron escogidos por sus credenciales técnicas y su responsabilidad para con el trabajo (...) Yo jamás pregunté entre mis colaboradores por sus preferencias político partidarias.”⁸³ Mientras tanto, en la segunda fase de la reforma la ANEP no pudo permanecer ajena a las tensiones político partidarias de su entorno y las reflejó en su cotidianeidad, tanto en lo administrativo, como en la percepción de los actores más cercanos a la actividad de la ANEP, y en la opinión pública en general.⁸⁴

La convivencia e interrelación entre los tres perfiles con propósitos y objetivos diferentes introdujo durante todo el proceso al menos dos tensiones: a) tiempos políticos vs. tiempos profesionales y burocráticos; b) el apego a la normativa vs. la acción (Mancebo: 2002).

III.5 Administración y gerencia de recursos económicos-financieros y alianzas

Las fuentes más significativas con las cuales contó la ANEP durante el proceso de reforma fueron: las partidas presupuestales; los recursos provenientes de programas y proyectos cofinanciados por organismos multilaterales de crédito; y los recursos de generación propia, del cual el más relevante es el impuesto de contribución a la educación primaria.⁸⁵ En términos comparativos, el presupuesto que el país asignaba (y asigna) a la educación es significativamente menor y dista de las recomendaciones internacionales sugeridas.⁸⁶ Sin embargo, el Uruguay realizó un importante esfuerzo para aumentar los recursos asignados

al sector, al incrementar en 67% la proporción del PIB destinado a la educación en 2004, respecto del año de inicio del proceso de reforma (Véase Cuadro III.2).

La segunda fuente de recursos relevante para la administración la constituyó los diversos programas y proyectos cofinanciados por organismos multilaterales de crédito. Entre 1994 y 2002 el BM y el BID aprobaron recursos bajo la modalidad de préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables por un valor total superior a los US\$330 MM, con destino específico al mejoramiento de la calidad, el aumento de la cobertura y el fortalecimiento institucional de los diversos niveles y subniveles educativos. Para todo el período, el BID resultó el socio más importante, al aportar el 65% del total de recursos externos multilaterales. (Véanse Gráfico III.3 y Tabla III.1)

Se ha manejado que los recursos provenientes de recursos externos tienen un aporte marginal, dado que representan en torno al 9% anual del presupuesto de la ANEP (ANEP: 2000; Lanzaro: 2004). Sin embargo, dada la estructura del presupuesto del organismo en la cual los gastos recurrentes superan ampliamente el 90% del total de recursos asignados, la disponibilidad de recursos de endeudamiento son la llave a la introducción de las innovaciones y las inversiones relacionadas con la política que se desea promover.⁸⁷ En efecto, a la luz de la magnitud de los gastos de inversión del presupuesto ordinario, los recursos promedio anual de los Programas y Proyectos relacionados con los multilaterales mencionados duplican, y en ocasiones triplican, a los primeros (Véase Cuadro III.3).⁸⁸

Independientemente de la capacidad relativa de “*by-pass*” que suelen adoptar estos programas, cuya estrategia de implementación dualiza la estructura legítima del Estado (Midaglia: 1998; Lanzaro 2004), existe una razón económico- financiera que le asignó a estos instrumentos una función medular en la estrategia de reforma, y que no debe minimizarse.

El relacionamiento con públicos internos y externos fue igualmente diferente en las fases del proceso. En la etapa fundacional la ANEP fue presidida con una lógica centralista. El Codicen, y en particular el Director Nacional de Educación Pública, concentró la mayor parte del poder y la toma de decisiones sobre los aspectos medulares relacionados con la reforma. Sin embargo, producto de las características del liderazgo las posiciones internas fueron manejadas bajo un relativo consenso.⁸⁹ Mientras tanto, durante la segunda fase de la reforma se buscó cierta descentralización de las decisiones en otros niveles de la institución “...*pero fracasó*,” según Carmen Tornaría, puesto que no logró convertir esta búsqueda en una estrategia legítima de su administración.⁹⁰ En consecuencia, las autoridades de los órganos desconcentrados (CEP, CES, CETP) continuaron visualizando como uno de los principales problemas la centralización de las decisiones y de la administración de los recursos. Así se refería a este aspecto la entonces Presidenta del CETP, Mtra Fanny Arón: “...*tenemos muchas dificultades de funcionamiento por la falta de autonomía, somos un desconcentrado y no un descentralizado y cada vez más nuestras competencias delegadas van siendo pasadas a CODICEN*”. Esta centralidad de las decisiones, tanto de política educativa como de gestión, inhibe el espacio para la creatividad y la participación en un ambiente autónomo de los planteles docentes y la comunidad en la gestión de los centros escolares.⁹¹

Respecto a los gremios y los docentes la relación ha sido de tensión durante la segunda fase de la reforma, a pesar de un leve mejoramiento respecto de la primera fase, cuya relación fue de confrontación y conflicto. El entonces Consejero Daniel Corbo comentaba sobre este particular “...las ATD están hoy en un enfoque crítico frente a las autoridades (...) todo lo que proviene de las autoridades es visto como ofensa. Lamentablemente el discurso técnico se ha perdido y las Asambleas han perdido las virtudes técnicas que tenían. De parte de las autoridades también ha faltado quizá poner la atención debida en estas ATD para abordar desde la propia institucionalidad una serie de documentos que ayudaran a elevar el nivel del debate y construyeran confianza en una relación más amplia. Lo que está claro es que cualquier reforma va a ser luego practicada por los docentes.”⁹²

Igualmente resultó diferente el sistema de alianzas, relacionamiento y coordinación con otras dependencias del Estado, en particular con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia de la República. (Véase III.2, III.3)

La comunicación y relación con el mundo empresarial y productivo fue relativamente similar durante todo el proceso. En ambas fases se ensayaron estrategias para mejorar el relacionamiento entre la ANEP y estos sectores pero con nulo o escaso impacto hacia un mayor involucramiento de los empresarios en la reforma. El informe sobre el estado de situación de la educación encargado por BID en 2004, señala que los empresarios consultados sobre la educación y el proceso de reforma: “...fueron incapaces de señalar -cuando menos- una de las acciones del proceso de Reforma en cualquiera de sus administraciones, y declararon desconocer en términos generales la oferta del sistema educativo relacionada a la ANEP. Al parecer, la ausencia de una estrategia comunicativa efectiva, ya señalada como una debilidad en la primera fase de la reforma, 1995-200, continuó en la administración siguiente.”(BID: 2005).

Por último, la resistencia al cambio del sistema en su conjunto que en parte se logró superar en la primera fase de la Reforma, revitalizó su posición y capacidad de veto y bloqueo. Tornaría señalaba al respecto “...En la administración (Rama) hubo la suficiente fuerza para penetrar esa resistencia al cambio y creo que se pudo romper. Yo creo que por la inacción y la debilidad de esta administración (Bonilla), volvemos en este sentido como antes del 95”

III.6 De la gerencia de procesos a la inercia burocrática

Los procesos de implementación de la política refieren a los sistemas de acción “cuando la ejecución aparece efectivamente en escena.” (Meny-Thoenig: 1992). En éstos se articulan la estructura y el contenido de la política en función del modelo de liderazgo, de las alianzas y los recursos disponibles, los equipos técnicos y humanos asociados, todo en un entorno dado. En definitiva, analizar los procesos inherentes a la política implica observar los modelos y tipos de Gerencia dado un conjunto de capacidades o instrumentos disponibles (Véase Tabla III.2).

Dichos procesos de implementación evidencian similitudes y diferencias en las dos fases del proceso. Éstas, de acuerdo al marco conceptual, pueden rastrearse a través de diez

dimensiones o atributos: a) capacidad de adaptación de la política; b) estándares de implementación de la política; c) sostenibilidad de la política; d) grado de responsabilidad por la implementación y los impactos de la política; e) niveles de coherencia de la política; f) legitimidad; g) equidad; h) eficacia; i) eficiencia; j) capacidad de responder a viejos y nuevos problemas.

III.6.1 Capacidad de adaptación de la política. Durante el proceso fundacional, como se ha señalado, la intención fue adaptar el entorno a la estrategia. Ello llevó a forzar las relaciones inter e intra sistema, que tuvo como principal efecto no buscado el aumento de los niveles de conflicto. Amparado en un entorno económico y político favorable,⁹³ la disponibilidad de recursos de uso cuasi-discrecional provenientes de la banca multilateral, equipos técnicos alejados de las lógicas burocráticas tradicionales y un fuerte liderazgo, la administración fundacional del proceso estuvo dispuesta a librar múltiples *batallas* contra numerosas y poderosas “*coaliciones de veto*” (Filgueira et al: 1999). Dicha coaliciones, muchas veces estuvieron conformadas por múltiples actores, cuyo único elemento aglutinador fue la oposición a la “*embestida reformista*”.⁹⁴ En este atributo la segunda fase del proceso demostró diferencias sustantivas respecto de su antecesora. La estrategia fue una constante búsqueda por adaptar la política al entorno. El entorno económico y el político resultaron igualmente diferentes y, en buena medida, condicionaron el posicionamiento y la estrategia. Políticamente la administración liderada por Javier Bonilla no tuvo el mismo respaldo partidario y presidencial que su predecesor.⁹⁵ Asimismo, entre 2001-2003 el Uruguay atravesó una de las más agudas crisis económicas de su historia (Demasi C. et al: 2004). Si bien es cierto que los recursos de endeudamiento externo y los equipos técnicos se consolidaron y reforzaron durante esta fase, estuvieron débilmente gerenciados por una evidente ausencia de liderazgo, que redundó en un inmovilismo institucional.⁹⁶ Al respecto señalaba el entonces Coordinador General del Programa MEMFOD: “...*la reforma educativa tuvo un período de fuerte dinamismo entre los años 1995/96 a 2000, y un período de escaso dinamismo básicamente desde el 2001 a la fecha* (2004).”⁹⁷

III.6.2 Estándares de implementación de la política. Uno de los ejes articuladores del proceso de reforma educativa fue el mejoramiento de la calidad educativa.⁹⁸ La búsqueda de una mejor calidad de la educación se procuró, tanto en los resultados del aprendizaje de los alumnos de todos los niveles, como en la implementación de las innovaciones y ajustes del proceso. La calidad estuvo presente en los elementos estructurales como en los de contenido. Entre los primeros destaca la política de inversiones de nuevos espacios educativos y mejoramiento y adecuación de los existentes, adquisición de equipamiento mobiliario, didáctico y tecnológico. Entre los segundos destaca la revisión y ajuste de planes de estudio (Plan 96 en Educación Media; Plan de Formación Docente), currícula (Educación Inicial), y la aplicación de pruebas estandarizadas en los diferentes niveles del sistema, tanto a nivel nacional (UMRE) como internacional (PISA) (ANEP: 1999). Dicha política de calidad se llevó a cabo en forma similar en ambas fases del proceso. La primera fase sentó las bases de esta política de calidad y en el período siguiente se consolidó y continuó como una inercia institucional arraigada en el sistema.

III.6.3 Sostenibilidad de la política. La sostenibilidad financiera de varias de las innovaciones introducidas por la primera fase de la reforma dependía de un incremento de

los recursos presupuestales, ergo de voluntad política, y de la disponibilidad de recursos de endeudamiento externo para ejecutar e implementar la política en el corto y mediano plazo. Los programas de expansión de las escuelas de tiempo completo, la presión en la matrícula en el segundo ciclo de enseñanza media como consecuencia del logro de una mayor retención en el ciclo básico, el volumen de producción de egresados de los CERPS, IPA, IFDs e IINN en conjunto, la consolidación de los Centros de Lenguas Extranjeras, el equipamiento tecnológico de los Bachilleratos Tecnológicos entre otros, requerían de recursos que la asignación presupuestal original no podía cubrir.⁹⁹ Al respecto señalaba Javier Bonilla refiriéndose a la administración que lo precedió “...*(se) trataba la innovación educativa sin la menor preocupación sobre cual podría ser la eficiencia del gasto.*”¹⁰⁰ Sin embargo, una estrategia más gradualista, como los programas de bilingüismo por inmersión y conectividad, impulsados en la segunda fase de la reforma, tienen el *trade-off* del escaso impacto.

III.6.4 Grado de responsabilidad por la implementación y los impactos de la política. En la primera fase, el tipo de liderazgo ejercido por el Codicen y su Presidente no dejó dudas sobre quiénes eran los responsables de la política implementada. La opinión pública, y el sistema educativo en general, no tenía duda alguna sobre quiénes recaía la responsabilidad. Bottinelli ha denominado “*la impronta Rama*” para referirse a este período, y los opositores al proceso denominaron al período, en reiteradas ocasiones, como “*la Reforma Rama*”.¹⁰¹ Por su parte el Codicen, y su Presidente asumieron la responsabilidad de los cambios introducidos. Rindieron cuentas en numerosas ocasiones y diversos ámbitos, y salieron a la “arena política” a defender, durante todo el proceso y más allá de éste, las acciones tomadas.¹⁰² Una posición muy diferente se observa durante la segunda fase del proceso. Uno de los hallazgos, a nuestro juicio, más relevantes son las marcadas diferencias en esta dimensión entre las dos fases del proceso en estudio. Las entrevistas realizadas a diferentes autoridades de la ANEP durante los años 2000-2005 en el marco del estudio encomendado por el BID, dan cuenta de estas diferencias. En éstas, puede observarse una dispersión de la responsabilidad y una suerte de ausencia de sentido de *rendición de cuentas* hacia la opinión pública en general. (Véase Tabla III.3).

III.6.5 Niveles de coherencia de la política. La reforma educativa fue concebida como una estrategia para reestablecer el rol y la importancia histórica de la educación en la matriz de desarrollo nacional (Mancebo: 2002). Se autodefinió inspirada en las mejores tradiciones, concibiendo a la educación como un espacio de encuentro, pilar de la democracia, reivindicó su posición laica y su potencial como instrumento de ascenso social (ANEP: 1999).¹⁰³ Las estrategias adoptadas resultaron, a su vez, coherentes con los diagnósticos realizados al sistema en forma reciente, CEPAL y OPP/BID, rastreándose incluso continuidad con los estudios y recomendaciones de política planteados por la CIDE (De Armas: 2000; Lanzaro: 2004). El denominador común resultó la conformación de un Codicen emparentado con los distintos niveles del sistema, y en particular su Presidente responsable de los diagnósticos mencionados. La segunda fase de la reforma reivindicó la continuidad con las administraciones posteriores al regreso de la democracia, y marcó distancia respecto de su antecesor inmediato.¹⁰⁴ Sin embargo, el propio Javier Bonilla declaró, tiempo después, que la idea fue “...*continuar, además de enriquecer (la política) en este período.*”¹⁰⁵ No obstante ello, la entonces Consejera Carmen Tornaría señalaba al respecto “...*otro hito que caracterizó a esta administración lo constituye su constante*

*deseo de distanciarse y cortar con la administración anterior. Sobre todo mediante sembrar sospecha sobre manejos de fondos, sobre robo, y ese tipo de cosas.”*¹⁰⁶ En consecuencia, en esta segunda fase, en varios aspectos se identifica más un continuismo que continuidad, aludiendo a una suerte de inercia burocrática.

III.6.6 Legitimidad. En la primera fase de la reforma el Codicen en pleno y su Presidente basaron su legitimidad como especialista idóneos para regir los destinos del sistema educativo en aspectos formales e informales.¹⁰⁷ Entre estos últimos, destaca la amplia trayectoria técnica y los vínculos con varias dependencias del sistema educativo de todos sus miembros. Adicionalmente, aquel Codicen tenía la peculiaridad de que cuatro de sus cinco miembros eran egresados de dependencias de la ANEP.¹⁰⁸ La política diseñada e implementada en la primera fase, por su parte, fue sustentada en estrategias y metodologías capaces de responder, desde una perspectiva técnica, a los problemas descritos en los diversos diagnósticos. La información y la investigación se constituyeron en pilares sobre los cuales las autoridades reivindicaron la legitimidad de las acciones tomadas (De Armas: 2000). En este aspecto, la administración del Codicen durante la segunda fase fue igualmente diferente. En particular, su legitimidad se construyó a partir de los aspectos formales inherentes al cargo. Presidente y Vicepresidente del organismo no eran egresados de instituciones dependientes de ANEP, y ambos tenían escasos antecedentes que los vincularan al sistema educativo ANEP. La legitimidad de la política se sustentó en la búsqueda y articulación de consensos entre los diferentes actores del sistema, con resultados diversos. La información y la investigación, si bien se produjo en esta segunda fase, inclusive con mayor precisión y en ocasiones mejor calidad, no constituyeron una fuente de legitimidad utilizada en el proceso de toma de decisiones.¹⁰⁹

III.6.7 Equidad. La búsqueda y promoción de la equidad social fue el principal eje transversal, a partir del cual fue diseñada e implementada la reforma educativa. La apuesta por la universalización de la educación inicial, el mejoramiento de la calidad de la educación primaria a través de la promoción de escuelas de tiempo completo y el Programa “*Todos los niños pueden aprender*”, la expansión del ciclo básico de la educación media, la constitución de los CERPs, el modelo de educación de 7mo, 8vo, y 9no. grados en el medio rural, constituyen ejemplos de iniciativas orientadas a reducir la proporción de desigualdad de la sociedad uruguaya percibida como injusta (ANEP: 1999).

III.6.8 Eficacia. A la luz de la información cualitativa recogida en las entrevistas desarrolladas en el marco del Documento elaborado por el BID, y otras entrevistas manejadas para este documento, la primera fase de la reforma puso el énfasis en la eficacia. El logro de los objetivos de política constituyó una obsesión de las autoridades: “... *nosotros trabajamos, el día entero, la noche, y la madrugada. No había sábados, domingos, ni feriados. Las jornadas eran extensas (...) todos trabajamos con pasión y con entusiasmo para lograr lo que nos habíamos propuesto.*”¹¹⁰ La segunda fase puso el énfasis en la eficiencia. Al respecto Bonilla destacaba: “*de las personas que han estado sentadas en esta silla, me parece que soy el primero con cierta preocupación por la gestión.*”¹¹¹

III.6.9 Eficiencia. De la lectura del apartado anterior no debe inferirse que la primera fase de la reforma no puso interés en la eficiencia del gasto, o que la segunda fase resultó más eficaz y eficiente que la primera. Durante la primera fase, la eficiencia del gasto fue una

búsqueda constante de la administración. A modo de ejemplo, un indicador lo constituye el costo por m² de aula construida. El costo de aula construida con recursos provenientes del Programa ANEP/FAS significó una reducción de más del 50% respecto del costo de la administración anterior.¹¹² Asimismo, “...se racionalizaron espacios educativos para la expansión de la educación inicial, cientos de cargos docentes “fantasmas” sobre todo en la órbita de la utu (CETP), el programa de certificaciones médicas y el tema del presentismo.”¹¹³

III.6.10 Capacidad de responder a viejos y nuevos problemas. La primera fase de la reforma constituyó una verdadera usina de innovaciones y de audacia política, para atender a viejos y nuevos problemas del sistema. A modo de ejemplo, al viejo problema de la escasez de docentes en el interior del país, se respondió con la creación de los CERPs, a las dificultades de asistencia a la educación primaria rural de calidad se respondió con el Programa “Buses Rurales” y el Programa “7mo, 8vo y 9no.”, a la extensión curricular se respondió con las “Escuelas de Tiempo Completo”, con el Proyecto “Centro de Lenguas Extranjeras”, “Plan vacaciones”, a los elevados costos de las construcciones se respondió con un novedoso plan de pagos que permitió una reducción significativa de éstos, con mejor coordinación con instituciones públicas y privadas, entre otros. La segunda fase de la reforma, no contó con este “dinamismo” según expresiones de Opertti, y resultó más en una respuesta inercial y burocrática. Las innovaciones a modo de experiencias piloto se concentraron en programas de bilingüismo y conectividad de escaso alcance.¹¹⁴

III.7 Los resultados de política del proceso de reforma en alumnos, docentes y sistema

Tras un proceso de diez años los resultados en alumnos, docentes y sistema educativo son positivos en la mayoría de los niveles, actividades o acciones emprendidas. En este sentido varios estudios han reseñado los avances significativos logrados en relación con los objetivos originalmente planteados (ANEP: 1999; Errandonea; 2003; Filgueira; 2003; Lanzaro; 2004; BID: 2004; Mancebo-De Armas: 2005). Estos mismos resultados para todo el proceso son revisado a la luz de dos ejes sobre los cuales reposa todo el proceso: equidad y calidad.

III.7.1 Mayor equidad social y territorial. El dinamismo impuesto en la primera fase de la reforma tuvo un efecto sobre todo el sistema educativo que se extendió durante todo el proceso. La matrícula de todos los niveles se incrementó significativamente (Véase Cuadro III.4), empujada, sobre todo, por el aumento de coberturas en los extremos del sistema. En educación inicial, la cobertura pasó del 66,3% en 1995, a 87,8% diez años más tarde (Véase Cuadro III.5). En el mismo período, la cobertura de la educación media creció en más de diecisiete puntos (Véase Gráfico III.4). Este incremento en la matrícula tuvo un profundo efecto transformador sobre la inequidad relativa que evidenciaba la composición de la matrícula del sistema antes del proceso de la reforma. A modo de ejemplo, mientras que en 1995 menos de uno de cada dos niños de 4 y 5 años de edad provenientes de los hogares del primer quintil de ingresos asistían a la educación inicial, para 2004 esa relación cambió a 3 de cada 4 (Véase Gráfico III.5). Las escuelas de jornada completa se expandieron a más del 6% del total de la matrícula total de la educación primaria, pero con una lógica focalizada para atender a los niños más pobres y de menor rendimiento escolar (Véase Gráfico III.7). Desde el programa “*Todos los niños pueden aprender*” la ANEP durante el proceso se

consolidó como un instrumento del Estado canalizador de políticas sociales hacia los sectores de menores recursos, tales como: salud, alimentación, equipamiento, recreación, entre otros.¹¹⁵ En educación media, el plan impulsado durante el proceso de reforma permitió, según Tornaría, bajar “...en alrededor de ocho o diez puntos las cifras de repetición”¹¹⁶ y también disminuir la deserción “...en un número similar de puntos”¹¹⁷ (Véase Gráfico III.12) Asimismo, los CERPs, los CLE, los 7mos, 8vos y 9nos grados rurales, constituyeron un instrumento que buscó orientar la equidad del sistema, que desde una visión territorial procuró corregir las diferencias entre la capital y el interior del país, para resolver la insuficiencia de docentes titulados, el acceso a la formación de idiomas de los sectores de menores recursos, y el aseguramiento de la continuidad educativa (Véase Gráficos III.9,14,15).

Adicionalmente, en el proceso se constata una mejora relativa del salario docente, amparado en los incrementos presupuestales y en el uso racional que se le dio al fondo del presentismo docente. Del mismo modo, algunas acciones de la reforma condujeron indirectamente a una mejora relativa del ingreso de los hogares de menores recursos. Por ejemplo, se ha demostrado como la inversión en educación inicial condujo a incrementar los recursos disponibles de los hogares de los quintiles de más bajos ingresos (Manacorda: 2004).¹¹⁸

III.7.2 Mejoras en la calidad: estructura y aprendizaje. La expansión de la matrícula de la ANEP fue en gran medida sustentada sobre una política de inversiones en infraestructura que implicó un incremento en torno al 15% del stock histórico de aulas disponibles hasta el momento, con el efecto directo de la mejora de la calidad del servicio dada las características de diseño y proceso constructivo de las aulas nuevas y rehabilitadas. Se implementó una política de concursos entre maestros y casas editoriales para la redacción e impresión de libros para educación inicial, primaria y secundaria, y suministro gratuito a todos los alumnos (un promedio de 4 libros por alumno). Se crearon guías curriculares para cada asignatura –por parte de profesores especializados- y difusión masiva y gratuita entre los docentes. Se implementó una rigurosa política de concursos dirigido al personal docente, directivo e inspectivo de la educación pública, por rigurosas pruebas con garantías y presencia de expertos internacionales en los tribunales. La reforma organizó un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación, en la cual se aplicaron tests de evaluación de conocimientos por sistema de muestras todos los años en la educación primaria y secundaria, y se realizaron censos nacionales en tercer grado, en sexto grado y en noveno grado. Las mismas evidenciaron una mejora de los aprendizajes en lengua materna y matemática, con mayor relevancia en las escuelas insertas en los contextos más desfavorables (Véase Gráfico III.10). Por primera vez Uruguay participó en la prueba internacional de PISA, cuyos resultados confirmaron que el país sigue a la vanguardia de la región, aunque demasiado lejos del promedio de los países miembros de la OCDE.¹¹⁹

*Fue entonces cuando vi el Péndulo.
La esfera, móvil en el extremo de un largo hilo sujeto
de la bóveda del coro, describía sus amplias oscilaciones
con isócrona majestad (Umberto Eco, El péndulo de Foucault)*

IV. A MODO DE CIERRE

IV.1 Reflexiones Generales

En los capítulos anteriores se ha propuesto un modelo operativo y pragmático para el análisis de las políticas públicas tomando como eje la calidad de la gestión. Dicho modelo ha sido aplicado al proceso de reforma educativa en su conjunto, que tuvo lugar en el Uruguay entre los años 1995 y 2005. La selección del caso se fundamentó en la pertinencia del análisis de la educación dado su carácter de bien público y estratégico para los Estados latinoamericanos actuales, y en la particularidad de la experiencia uruguaya que, a pesar de estar alejada de los esquemas internacionalmente recomendados para la época, logró resultados positivos en las tres dimensiones estudiadas: alumnos, docentes, y sistema.

La singularidad de este proceso estuvo dada por el lugar que en ésta desempeñó el Estado. En este marco la reforma reivindicó el “*Estado Docente*” por su ineludible rol en la definición, planificación, provisión y distribución de un bien público y estratégico como la educación. Comprendió desde el comienzo que el “*regreso del actor*” debía sostenerse en elementos de la insularización burocrática weberiana, junto con el necesario impulso empresarial, en términos sobre todo de gestión, para un Estado y una sociedad que debe moverse en un ambiente cada vez más global y pluricultural, pero también *arraigado* a lo local.

La centralidad de este “*Estado para el Desarrollo*” -al decir de Evans- promovido por el proceso de reforma, no resultó una innovación para el Uruguay. Por el contrario, significó un intento por reposicionar a la educación en el lugar estratégico que históricamente desempeñó en la matriz de desarrollo nacional. Por esta misma razón, la Reforma constituyó un proceso político estratégico complejo, que las élites de entonces acordaron desarrollar, y que en su origen contó con una amplia base de legitimidad política, social y gremial.

La Reforma no se trató únicamente del debate sobre los modelos de modernización de la oferta, el aumento de matrículas, o la expansión de niveles, sino más bien de repensar un modelo de desarrollo viable para el Uruguay, con la educación y el conocimiento como factores medulares.¹²⁰ Germán Rama recordaba que “... *el problema para nosotros no es el de la escuela, sino qué país vamos a estar construyendo para el siglo venidero (...) puesto que (en el futuro) no va a haber países ricos y pobres, sino que va a haber países con educación y sin educación.*”¹²¹

Asimismo, la reforma no desarrolló una estrategia de “*echarle dinero a los problemas*” (Karl, T: 1997), y menos aún se focalizó únicamente en los inputs del sistema (Hanushek: 2003). Por el contrario, se trató de un modelo dinámico, conceptual y técnicamente sustentado que intentó “reformular” al sistema con recursos relativamente escasos, en términos comparados.¹²²

Es por esta última razón que el análisis de la gestión, y de los procesos internos se vuelven relevantes, y es cuando la experiencia uruguaya se torna interesante como caso de estudio del cual extraer lecciones de aprendizaje. Sin dudas, el caso uruguayo constituye un buen ejemplo que fortalece el cuestionamiento de varias de las premisas de la teoría neoliberal.¹²³

IV.2 Administración y gestión del proceso de reforma educativa

A nuestro entender, no se puede comprender el proceso de reforma sin pasar por el lente de la gestión institucional y la gerencia de la ANEP como organización del Estado desde la cual se instrumentó esta política pública. Dicho análisis permite una mirada endógena al proceso, y aporta pistas interesantes que orienta la comprensión de los éxitos y fracasos, fortalezas y debilidades, logros y materias pendientes. Igualmente no puede comprenderse el proceso sin tomar en consideración dos dimensiones esenciales: los entornos económico y político, y las dos administraciones que rigieron a la ANEP en el período en estudio. Los primeros, exógenos al proceso, definieron el escenario sobre el cual se montó cada una de las administraciones. Estos resultaron en conjunto relativamente favorables durante la fase fundacional de la Reforma, y extremadamente desfavorables durante la segunda fase. Las administraciones, por su parte, resultaron también diferentes.

La primera de ellas, asociada a la figura de Germán Rama, se asemeja más con la APD que al NPM. Si bien es cierto que varios de los elementos que definen el NPM se encuentran presentes en esta fase, a nuestro juicio, hay una clara ausencia de los elementos esenciales que definen al modelo. A modo de ejemplo, pueden reseñarse los siguientes: a) claramente no hubo una definición de política y de ajustes de la política en función del “cliente”. En todo momento fue el Estado quien definió las prioridades, las estrategias y el manejo de los recursos; b) la descentralización de recursos y decisiones estuvo a todas luces ausente del proceso. Por el contrario constituyó, quizá, una de las experiencias de mayor centralismo, tanto en materia financiera como de decisión política, al punto tal que en varias oportunidades el Codicen y la Presidencia de la ANEP fueron acusados de injerencia en las competencias de los consejos desconcentrados¹²⁴; c) a pesar que en esta fase hubo una presencia sin precedentes de cuadros técnicos y que la información y la investigación resultaron insumos esenciales para el proceso de toma de decisiones, ello no significó que la “Policy” (Busquets: 1996), estuviera subordinada a la técnica; por el contrario, en un esquema evidentemente weberiano, el saber técnico cumplió un rol instrumental al servicio de la política. Por tanto, no es de extrañar, que el viejo modelo de la APD -presente de alguna forma en las recomendaciones de la CIDE- sobreviviera por treinta años. De hecho, varias de sus premisas, como la administración por objetivos, el importante rol de la asistencia técnica y la investigación, el adiestramiento y la capacitación de personal estuvieron presentes en prácticamente toda esta primera fase.

La segunda administración, presidida por Javier Bonilla, tiene matices diferentes y, en términos de gestión, se acercó más al modelo del NPM que su antecesor. De hecho, esta administración inició con una reestructura institucional haciéndose eco de las recomendaciones propuestas por los informes técnicos encomendados por el BID (Mancebo – Torello: 2000). La reestructura es una de las “5 R” que Jones y Thompson reseñan como

características propias del modelo del NPM (Jones – Thompson: 1999). Dicha reestructura institucional tuvo como propósito fundamental la búsqueda de una mayor eficiencia y agilidad de los procesos, sin embargo otros actores directamente involucrados al proceso, sostienen que dicha reestructura fue un intento por descentralizar el proceso de toma de decisiones.¹²⁵ Igualmente hubo un intento por construir una agenda de acción liderada por el “*Cliente*”. Durante la segunda fase se abrieron múltiples espacios para la participación y la opinión de diversos sectores de la sociedad, justamente un elemento ausente en la primera fase, que permitió la participación de docentes y gremios. Sin embargo, igualmente otros elementos importantes del modelo estuvieron ausentes. Quizá los más relevantes: a) el gerenciamiento de carácter empresarial, y en éste el valor del tiempo como elementos centrales en el proceso de toma de decisiones, como consecuencia los procesos de negociaciones se hicieron lentos, e infértiles; b) el sentido de responsabilidad (Accountability) por la gestión, resultados, y distribución de recursos, fue al menos difuso y disperso,¹²⁶ muy distinto al sentido de responsabilidad que caracteriza a la alta gerencia en el modelo del NPM.

Adicionalmente, importa reseñar cómo ambas administraciones de la ANEP hicieron uso de las capacidades que disponían, así como el desempeño que realizaron. En este aspecto las diferencias son igualmente relevantes.

En la Tabla III.2 -asumiendo el riesgo de simplificar la complejidad del proceso y sus diferentes momentos- se resume el intento por encontrar denominadores comunes para cada administración, según atributo o capacidad seleccionada.¹²⁷ A partir de este análisis comparativo se encuentran pistas sobre las similitudes y diferencias entre ambas administraciones y estilos gerenciales.¹²⁸ Entre éstas, todas relevantes, destaca a nuestro juicio por su implicancia en el proceso y en sus resultados las diferencias en el grado de responsabilidad por la implementación e impactos de la política. Independientemente de los juicios de valor, o de los resultados obtenidos sean éstos exitosos o no, la primera fase de la reforma educativa contó con una institucionalidad que en ningún caso renegó de la responsabilidad asumida para marcar rumbos, tomar decisiones y definir ganadores y perdedores. Ello constituyó un punto de referencia a partir del cual el sistema en su conjunto definió posiciones. Partidos, gremios, docentes en general, estudiantes y opinión pública tomaron posiciones a partir de este punto de referencia. Posiciones claro está dinámicas, en función de cada una de las áreas en que intervino la Reforma y de los momentos del proceso que se tratara.

Por el contrario, durante la segunda fase se dispersó el poder, y el proceso de toma de decisiones y la responsabilidad se diluyeron casi por completo. La Tabla III.3 recoge las opiniones de siete autoridades de la alta gerencia durante esta fase. El denominador común de estas opiniones es una suerte de filosofía de “*cúlpalo al vecino*” por los problemas administrativos y las limitaciones institucionales. Presidente, Consejeros, Directores de Desconcentrados, Gerentes Generales y Directores Generales de Programas evidencian en sus declaraciones un clima institucional que no se corresponde con una gestión de calidad. Se sitúan como observadores externos, más que como actores relevantes al proceso de toma de decisiones y agentes claves de cambio.

De esta forma, y haciendo uso del grado de responsabilidad sobre la política y sus efectos y el resto de los atributos estudiados, la primera fase de la reforma imprimió un empuje al sistema educativo hacia sus objetivos últimos de política. Las claves para ello fueron el entorno económico y político favorable, la presencia de un fuerte liderazgo, objetivos claros de política, disponibilidad de instrumentos financieros ágiles y oportunos, alianzas y capacidades técnicas al servicio de un proyecto. Con estos elementos como señaló Carmen Tomaríá “*se logró romper con la resistencia al cambio*” y el sistema se introdujo en una vertiginosa ruta de reformas e innovaciones en prácticamente todos los niveles educativos (ANEP: 1999; Errandonea: 2003). Sin embargo, la gran ausente durante la primera fase fue la reforma institucional, organizacional y administrativa de la ANEP (Mancebo-Torello: 2000). De modo que la reforma y las innovaciones quedaron débilmente sujetadas a las amarras institucionales.

En síntesis la reforma, que durante su primera fase de ejecución se instrumentó con carácter y vocación de irreversibilidad, en realidad se sostuvo sobre una frágil institucionalidad. De modo que heredó a la gestión siguiente la responsabilidad de consolidar las iniciativas iniciadas, entre otras asignaturas pendientes en términos de resultados como el problema de la alta deserción interciclo escolar, y una gran proporción de adolescentes y jóvenes que aún están por fuera del sistema (Filgueira: 2003).

Sin embargo, para la segunda fase de la reforma el macro entorno político y económico había cambiado sustancialmente. La educación perdió centralidad en la agenda y la dirección de la ANEP no resultó funcional al proceso de reforma y acorde a lo que se había planeado, al decir de Operti.¹²⁹ La administración encabezada por Javier Bonilla, sorpresivamente, intentó marcar diferencias con su antecesor, acercando de esta forma a la educación las tensiones evidentes entre los sectores más importantes del Partido de Gobierno, potenciadas por la presencia del herrerismo en el gobierno de la educación, sector directamente enfrentado a la administración Rama.¹³⁰

En términos administrativos la segunda fase de la reforma comenzó por atender la “*gestión como materia pendiente*” haciendo propias las recomendaciones de los informes técnicos (Mancebo-Torello: 2000). Sin embargo, quedó en evidencia que la reforma administrativa requiere de otros elementos adicionales a la reestructura organizacional. Entre los elementos endógenos los lineamientos de política y el liderazgo. Sin estos elementos esenciales la segunda fase de la reforma careció de la suficiente fuerza motora, para marcar nuevos rumbos, consolidar los heredados, e incluso detener algunos impulsos reformistas de la primera fase. Entre otras razones, porque durante la gestión Bonilla, operaron “aliados estratégicos” de la primera fase que oficiaron al menos de facilitadores inerciales del impulso reformista original.

No obstante, dicho escenario no facilitó la consolidación e institucionalización de las estrategias reformistas y por tanto incrementó su fragilidad y condicionó su irreversibilidad de cara a futuras administraciones de la ANEP.

IV.3 Lecciones de aprendizaje

Las lecciones de aprendizaje que aquí se presentan a modo de potenciales líneas de investigación futura, recogen el sentido del *policy-learning* propuesto por Peter Hall (Hall: 1993), quien ve en el aprendizaje un proceso a través del cual los hacedores de políticas mejoran sus objetivos y técnicas empleando nueva información, o bien reconociendo elementos comunes de otras experiencias similares implementadas en el pasado o en otras realidades.

IV.3.1 Los riesgos del hiper-liderazgo personalizado y el peligro de la ausencia de liderazgo. Las dos administraciones que contó el proceso de reforma educativa presentaron estilos diametralmente opuestos en términos de liderazgo. La primera fase contó con un hiper liderazgo personalizado en la figura de Germán Rama. Este liderazgo fue consistente con el modelo de definición de aplicación de la política y a luz de la evidencia presentada constituyó uno de los motores sobre los cuales se sustentó el éxito de los logros alcanzados. Sin embargo, este estilo no potenció espacios para la negociación y la participación, facilitando así la cultura de confrontación antes que la colaboración entre los gremios y autoridades de la educación. Por su parte, la administración Bonilla careció de un liderazgo efectivo, dispersó el poder, la responsabilidad y el proceso de negociación y participación se hizo excesivamente circular y por tanto infértil.

IV.3.2 La importancia de la estrategia comunicacional. Como fuera señalado en III.1, la primera fase de la reforma contó con una mayor presencia mediática que su sucesora. Sin embargo, ello no significa que haya logrado una estrategia comunicacional efectiva, salvo algunas excepciones.¹³¹ En regla general, una estrategia comunicacional efectiva estuvo ausente durante todo el proceso, y éste parece ser un elemento esencial para asegurar la sostenibilidad y fortalecer la legitimidad de toda iniciativa de política pública.

IV.3.3 El riesgo de subestimar a la estrategia y el error de evadirla. Michel Porter ha señalado que muchas veces la estrategia es la clave para alcanzar los objetivos propuestos de política (Porter: 1997). Durante la primera fase de la reforma la política fue la guía, mientras que la estrategia fue subordinada a la primera. Esta subestimación de la estrategia facilitó la creación de coaliciones de veto, allí donde se pudieran haber evitado. Sin embargo, subestimar la estrategia es tan poco recomendable como evadirla. Ninguna política puede adaptarse por completo al entorno que la circunda. Por esencia, ésta define y redefine la distribución de recursos, y ganadores y perdedores. Decidir un rumbo, implica desechar otros. La segunda fase de la reforma permite intuir que una evasión de la estrategia parece conducir al inmovilismo institucional.

IV.3.4 El valor de la burocracia, la relativización de la legitimidad técnica y la intromisión de la política partidaria. El proceso de reforma educativa estuvo caracterizado por el “*inevitable ascenso de los técnicos*” (Lanzaro: 2004). Durante la primera fase éstos fueron funcionales al tipo ideal weberiano. Centrales al proceso de toma de decisiones pero reservando el espacio para la decisión a la esfera política. En la segunda administración, sin embargo, el proceso de toma de decisión y el apoyo técnico perdieron conexión.¹³² La intromisión de la política partidaria durante la segunda fase, parece haber incidido en la desarticulación del saber técnico en el proceso de toma de decisiones, y generó una evidente distorsión en las decisiones de política técnicamente orientadas. Por último, ambas

administraciones subestimaron el valor de la burocracia, así como su permanencia más allá de gobiernos y administraciones.

IV.3.5 El valor real de los recursos financieros y la subestimación de otros recursos.

Dada la estructura de los presupuestos ordinarios públicos asignados a la educación, los recursos provenientes de programas y proyectos externos son motores de las innovaciones y los procesos de reforma, y su valor estratégico financiero no debe minimizarse.

Adicionalmente, permiten el acercamiento a recursos humanos alejados de la institucionalidad de una manera ágil y mejor remunerada. Sin embargo, los recursos financieros no son los únicos que deben resguardarse. Las alianzas con distintos actores del sistema son igualmente relevantes como instrumentos viabilizadores de la política.

IV.3.6 La importancia de institucionalizar los procesos. Responder a viejos y nuevos problemas del sistema con innovaciones e instrumentos audaces desde estructuras no institucionales parece ser un camino correcto para lograr objetivos en el corto plazo. Sin embargo, es la institucionalización de las innovaciones la que asegura su sostenibilidad y su sustentabilidad económica y cultural en el tiempo. Postergar la institucionalidad de las innovaciones, aumenta su fragilidad y condiciona su supervivencia en la largo plazo.

IV.4 La inexorable Ley del Péndulo. Por último, las reformas vertiginosas, multidimensionales, no sujetadas a fuertes amarras institucionales parecen estar condenadas a la inexorable ley del péndulo, para la cual *todo tiene sus períodos de avance y retroceso, todo asciende y desciende como un péndulo; la medida de su movimiento hacia la derecha, es la misma que la de su movimiento hacia la izquierda; el ritmo es la compensación.*

NOTAS Y REFERENCIAS

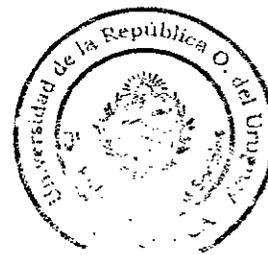
- 1 Se hace referencia aquí a tres de los trabajos elaborados por M.E. Mancebo: a) "Las políticas educativas de Uruguay en el contexto Latinoamericano 1985-1994"; b) "La larga marcha de una Reforma exitosa"; c) "El sistema educativo uruguayo: estudios de diagnóstico y propuestas de política para el sector. Este último, informe de consultoría desarrollado a instancias del BID.
- 2 Una interesante mirada a los modelos de desarrollo basados en educación como Irlanda y los países asiáticos lo constituye el trabajo de Andrés Oppenheimer "Cuentos Chinos". Planeta, 2005.
- 3 Las pruebas de PISA (siglas del inglés programa para la evaluación estudiantil internacional de la OCDE, evalúa anualmente una muestra representativa de los adolescentes de 15 años de edad, miembros y socios de la OCDE, sobre sus niveles del conocimiento y dominios de instrumentos esenciales para la vida moderna. En especial evalúa competencias en matemáticas, lectura en lengua materna, razonamiento lógico y ciencias.
- 4 Las metas propuestas por la UNESCO contemplan la universalización de la educación preprimaria; el aseguramiento del egreso universal de la educación primaria; elevar la cobertura de la educación media al 75%, y erradicar el analfabetismo. Las tres primeras ya aparecen en el proceso de reforma uruguayo.
- 5 Se hace referencia aquí a los compromisos internacionales suscritos por la gran mayoría de los países de la región. Entre ellos destaca la "Declaración del Milenio" – Naciones Unidas. Véase <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- 6 Para un mayor detalle de los vínculos y antecedentes del caso uruguayo con reformas de la región véase: BID (2002) "Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar en el Paraguay (PR-0124)". Washington, USA. Abril, 2003; BID/MEyD (2004): "Programa de Educación Inicial Simoncitos". Caracas, Venezuela. Agosto, 2004; CAF (2006): "Programa Bogotá una Gran Escuela". Bogotá, Colombia. Julio, 2006.
- 7 Para una categorización del Estado de Bienestar véase: Esping-Anderson, Gosta (1990): "The three worlds of welfare capitalism. Princeton: Princeton University Press.
- 8 Para una visión detallada de los diferentes argumentos que conceptualizan el ascenso y declive del welfare state, véase Busquets, José M. (2005): "Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el cono sur y Bolivia. (1981-1995)". Lapzuz, ICP, Facultad de Derecho de la UDELAR. 2005 págs. 27-42.
- 9 Véase también, Pearson, Paul (1994): "Dismantling the welfare state? Reagan Thatcher, and the Politics of Retrenchment. New York: Cambridge, University, Press.
- 10 Papadópolos, J., "Pensamiento social e intervención pública, políticas sociales y democracia" Tomado de De Armas, Gustavo "Reconceptualización teórica y metodológica de la pobreza: seis ejes del debate" pág. 3
- 11 Para un detalle exhaustivo de la sorprendente expansión de la educación a pesar del estancamiento y crisis económica de los '80 véase Rama, Germán (2001): "Las políticas sociales en América Latina". Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI". Santiago de Chile, agosto de 2001.
- 12 En 1997 el sistema educativo venezolano experimentó en su conjunto un retroceso de la cobertura neta del primer grado de educación escolar básica en el entorno al 7%. Datos extraídos de "Equidad y Educación en Venezuela: Breve caracterización del sistema escolar venezolano" Escuela de Gerencia Social – Ministerio de Planificación y Desarrollo. Disponible en www.gerenciasocial.org.ve/boletinsocial/bs_01_estudio.pdf
- 13 En Uruguay la postura liberal en educación se sustentó en la obra de Pablo Da Silveira: "La segunda reforma: Por qué necesitamos una enseñanza postvareliana y cómo podemos ponerla en marcha. (1995)
- 14 Para algunos autores como T. Sckopol el giro comienza a fines de los '80, a partir de cuando el Estado vuelve al primer plano.
- 15 Citado por Acuña, Ob cit.
- 16 Entre otros autores: Garcé, A. (1999), De Armas, G. (2000; 2002) y Lanzaro, J. han probado y señalado la estrecha vinculación entre la CIDE y el proceso de reforma educativa iniciado en Uruguay a mediados de los '90.
- 17 Para un exhaustivo tratamiento del New Public Management y su relación con los procesos de reforma del Estado en el Uruguay Véase: Pérez, B. Manuel (2004): "El Nuevo Gerenciamiento Público y su vinculación con la Reforma del Estado Uruguayo." Tesis de Maestría. (Mimeo).
- 18 Para un mayor detalle del uso del concepto de estrategia en el mundo empresarial véase: Stanton et al (2000): "Fundamentos de Marketing". Mc.Graw Hill
- 19 Citado en López, A. (2005): "Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público". Subsecretaría de la Gestión Pública. INAP. Nro.71. Bs.As., Argentina. Junio, 2005.
- 20 Entre otros autores que cuestionan la vinculación del NPM con el paradigma "neoliberal" destaca Bresser Pereira. Véase: "Bresser Pereira, Luis (1997): "La Reforma del estado en los 90: lógica y mecanismos de control, MARE (Ministerio da Administração Federal e Reforma do Estado), Cuadernos, working paper I, Brasilia. Una corriente similar que recupera los aspectos instrumentales del NPM a la administración pública lo constituyó Reporte de Albert Gore "Mejor gobierno por menos dinero". Véase: "Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton", y Stephen J. Wayne "Is This Any Way to Run a Democratic Government?" Ambos documentos disponibles en Internet.

-
- 21 Véase Hilderbrad y Grindle (1997): "Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? Harvard University Press; Weiss, L. (1998): "The myth of the powerless state. Cornell University Press; Migdal, J. (1988): "Strong societies and weak status". Princeton University Press.
- 22 EFQM (2004): "Diagnóstico de la Excelencia". Véase en www.efqm.com
- 23 Max Weber en el clásico "Economía y Sociedad", alude a esta relación cuando distingue los tipos ideales de dominación legítima: racional, carismática, y tradicional. Asimismo Michel Foucault en "Discurso, poder y subjetividad" relaciona los conceptos de liderazgo y poder.
- 24 El concepto aquí adoptado refiere a la versión blanda de lo que Many-Thoenig definen como tiranía de la oferta. Los autores señalan que en la versión dura del concepto la manipulación a través del manejo de los medios de comunicación y propaganda generan una violación deliberada de las masas.
- 25 Definición propuesta por Jean Padioleau, citado por Many-Thoenig en "Las políticas públicas".(fechas).
- 26 Many-Thoenig distinguen a la agenda coyuntural o sistémica, caracterizada por temas que generalmente no constituyen el ámbito de acción natural del Estado, y la agenda institucional en la cual se enumeran los problemas prioritarios para una determinada sociedad, se institucionaliza la emergencia para su atención, se establecen cronogramas, se designan responsables para su implementación y se asignan recursos para viabilizar la implementación.
- 27 En los estados latinoamericanos en general, y en Uruguay en particular, el uso del presupuesto como instrumento de formulación e implementación de políticas públicas es de fecha reciente y aún limitado. En Uruguay, en educación sobre todo, el presupuesto no solía constituir un instrumento de gestión de política. Como se verá más adelante, el uso que dio la primera fase de la Reforma Educativa del Presupuesto Quinquenal constituyó una verdadera innovación a las prácticas habituales de formulación e implementación de la política pública sectorial. Para mayor sobre el proceso de formulación y aprobación del Presupuesto Quinquenal de la primera fase de la Reforma Educativa véase: Gutiérrez, M. (1998): "Presupuesto y ANEP: itinerario de un presupuesto argumentado", en Parlamento y Presupuesto. La tradición legislativa del Presupuesto de 1995, CLAEH, OEA. Montevideo, 1998.
- 28 Los insumos que justifican la formulación de una política pública son diversos. La investigación técnica y la intuición definen muy probablemente los tipos ideales de un continuo diverso. Una visión clásica de los diferentes usos que la investigación y la información tienen el proceso de decisión pública véase el clásico trabajo de Carol Weiss (1979): "The many Meanings of Research Utilization", Public Administration Review, Vol.39, N° 5, 1979.
- 29 Una detallada y clara descripción de las características del modelo burocrático y la burocracia se presenta en Bravo, M. (2004): "El nuevo gerenciamiento público y su vinculación con la reforma del Estado uruguayo". Tesis de Maestría (mimeo).
- 30 "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma en América Latina", en Nueva Sociedad, Nro.152, Caracas, 1997.
- 31 "El valor simbólico de los economistas en la democratización de la política chilena", en Nueva Sociedad, Nro.152, Caracas, 1997.
- 32 Sobre este punto, se pueden consultar: Montecinos, V., "Los economistas en la política de partido. La democracia chilena en la era de los mercados", en Economistas: Técnicos en política, en Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política, Nro.30, Madrid, 1997; Huneeus, Carlos, "Tecnócratas y políticos en la política democrática en la Argentina (1983-1995)", en Economistas: Técnicos en política, ob.cit
- 33 La estructura del presupuesto de la mayoría de los Ministerios de Educación de la región latinoamericana sigue el mismo patrón. Entorno al 85% del total de recursos asignados, en promedio, corresponde a gastos recurrentes, siendo los salarios el rubro de mayor significación. En consecuencia, una proporción muy reducida se reserva para gastos de inversión, que a su vez sufren recortes o retraso en la entrega de las partidas por parte de los Ministerios de Hacienda y Economía. Véase Flood, María Cristina (2002): "Informe de Consultoría" Banco Mundial (Mimeo).
- 34 Jones, Ch. (1970): "An introduction to the study of public policy. Belmont, Duxbury Press. Citado por Many-Thoenig, ob.cit.
- 35 Para un análisis detallado de la evaluación de políticas públicas véase Evert Vedung: 1998.
- 36 Uruguay, al igual que mucho de sus pares en la región sufrió un largo proceso de desarticulación política y social sobre finales de los 50 y 60 producto del fracaso del modelo de sustitución de importaciones y la polarización política que derivó en el quiebre del sistema institucional en los 70 y el advenimiento de doce años de régimen militar.
- 37 Sobre las investigaciones de la CEPAL entre otros trabajos, corresponde destacar: Qué aprenden y quiénes aprenden en las Escuelas de Uruguay. Los Contextos Sociales e Institucionales de Éxitos y Fracasos, CEPAL, Montevideo, 1992; Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay, CEPAL, Montevideo, 1992; Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprenden y qué opinan, CEPAL, Montevideo, 1994. En lo que refiere a los programas de cooperación externa el Programa de Inversión Social (con financiamiento del BID) de la Oficina de Planamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República desarrolló un Diagnóstico sobre la educación uruguaya (contenido en siete tomos publicados en 1994). En la segunda mitad de los noventa se desarrollan otros programas con financiamiento externo en distintos ámbitos: Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS), Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP), Programa de Modernización de la Educación Secundaria y Formación Docente (MESyFOD) y Programa de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU/BID).
- 38 Germán Rama, en entrevista realizada por el autor para este trabajo.

- 39 Discurso del Dr. Jorge Batlle ante la Asamblea General con motivo de su asunción a la primera magistratura. (El Observador 2 de marzo de 2000)
- 40 Ibidem.
- 41 Germán Rama, en entrevista realizada por el autor
- 42 Carmen Tornaría, en entrevista realizada por el autor.
- 43 La Ley de Educación Nro. 15.739 del 28 de marzo de 1985 establece que la ANEP es el órgano competente y autónomo en materia de educación primaria, secundaria, técnica y formación docente. La misma está presidida por un órgano colegiado, el Consejo Directivo Central (Codiccn), que se integra con cinco miembros, tres de los cuales deben acreditar ejercicio de la docencia directa por un período no menor a diez años. Los integrantes del Codicen deben contar con la venia de 3/5 de la Cámara de Senadores para que el nombramiento por el Presidente de la República sea efectivo.
- 44 Codicen 5 miembros; CEP, 3 miembros; CES, 3 miembros; CETP, 3 miembros; DFPD, 1 miembro (La DFPD fue creada conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Educación Nro.15.739
- 45 Este Codicen fue integrado además de Germán Rama, por José Claudio Williman, ex Decano de la Facultad de CC.SS. de vasta y destacada trayectoria docente en diversas facultades de la UDELAR y universidades privadas, de filiación política wilsonista, Partido Nacional (recientemente fallecido); Carmen Tornaría, de reconocida trayectoria sindical y profesora egresada del IPA, cercana al Encuentro Progresista/Frente Amplio; Rosa Márquez, Maestra ex presidenta del CEP y de estrecha relación con el herrerismo, Partido Nacional; y Nelly Leytes, docente y cercana al sector de Gobierno.
- 46 M.E. Mancebo (2002), siguiendo a Gimeno Sacristán (1998), ha calificado al proceso de “modelo clásico de elaboración de políticas”, según el cual “...la formulación de políticas debe recaer en las manos de las autoridades educativas que han recibido su legitimidad del gobierno nacional electo democráticamente.”
- 47 Para un ejemplo de estos argumentos utilizados por Germán Rama, véase German Rama: 1999.
- 48 La CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) se recuerda como el emprendimiento pionero en Uruguay en generar diagnósticos estructurales sobre diferentes aspectos con soporte y orientación técnica.
- 49 Se hace referencia aquí al documento “Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo”, presentado por la CIDE, Montevideo, 1966.
- 50 Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico –CIDE- (1965) “Informe sobre el estado de la Educación en el Uruguay” Tomo Segundo pág. 199
- 51 Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico –CIDE- (1965) “Informe sobre el estado de la Educación en el Uruguay” Tomo Segundo pág. 182
- 52 Germán Rama, en entrevista realizada por el autor
- 53 Radio el Espectador, En Perspectiva, entrevista de Emiliano Coteló a Oscar Bottinelli bajo el tema “de la impronta Rama a la incertidumbre Bonilla”. Noviembre, 2001.
- 54 Ibidem.
- 55 Germán Rama, en entrevista realizada por el autor.
- 56 Se refiere aquí a las facultades y autonomía que el Codicen aprobó en un principio a favor de la Dirección General del Programa de Mejoramiento de la Educación Media y la Formación Docente, y que luego retiró al final del período según Resolución Administrativa, Acta,8, Res.8, como se verá más adelante.
- 57 Radio el Espectador, En Perspectiva, entrevista de Emiliano Coteló a Oscar Bottinelli bajo el tema “de la impronta Rama a la incertidumbre Bonilla”. Noviembre, 2001.
- 58 Ibidem.
- 59 Renato Operti, entonces Coordinador General del MEMFOD en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento “La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005.
- 60 Martín Pasturino, Inspector y Técnico especialista en educación técnica en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento “La ANEP ... ob cit.”
- 61 Entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento “La ANEP ... ob cit.”
- 62 Carmen Tornaría, Consejera del Codicen durante las dos administraciones en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento “La ANEP ... ob cit.”
- 63 En la primera mitad de los '90 se produjeron dos baterías de diagnósticos y análisis de situación de la educación del país a cargo de CEPAL, y del Programa de Cooperación Técnica del Programa de Inversiones Sociales (PRIS). Un aspecto a destacar entre el diagnóstico de la CEPAL, desarrollado a pedido de la ANEP, y el del Programa de Cooperación Técnica del PRIS, en el marco de la OPP, es que el primero era el resultado de una serie de investigaciones socio-educativas -bajo diseños de corte explicativo-, de corte académico y apoyadas en la acumulación teórica de la CEPAL sobre el tema, mientras que el segundo constituía un compendio exhaustivo e integral de información sobre las diferentes dimensiones vinculadas a la Educación Inicial (matrículas, coberturas, infraestructura, currículum, plantel docente, diferencias de acceso por nivel socioeconómico, etc.), orientado directamente a la formulación de políticas y a la resolución de problemas. Para un tratamiento más detallado de la influencia de estos estudios en el proceso de reforma véase De Armas, Gustavo et al. (2000): “El Rol del Conocimiento y la Investigación en el Diseño y Ejecución de las políticas educativas en Uruguay en la década del noventa” IDES - ICP (Mimeo).
- 64 Para un detallado informe sobre la presencia de los Técnicos en la Reforma Educativa véase “De Armas, Gustavo et. Al (2001) ob cirt

- 65 Rama, German (Germán) (1998): Conferencia realizada en el centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente.- 12/02/1998
- 66 Para un seguimiento amplio de exposiciones públicas del Director Nacional de Educación Pública véase Rama, Germán (1999) "Reforma de la Educación: una alternativa real" ANEP- CODICEN febrero 1999.-
- 67 Filgueira, Carlos (2000) "La Reforma Educativa: un campo de Experimentación". en Una Visión Integral del Proceso...ob. cit pág. 53-54
- 68 Germán Rama, en entrevista realizada por el autor.
- 69 Radio el Espectador, En Perspectiva, entrevista de Emiliano Coteló a Oscar Bottinelli bajo el tema "de la impronta Rama a la incertidumbre Bonilla". Noviembre, 2001
- 70 Javier Bonilla, entonces Director Nacional de Educación en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005.
- 71 La reestructura reorganizó al Codicen en torno a tres Gerencias Generales. Para un mayor detalle véase "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005. (págs. 51-52)
- 72 Carmen Tomaría, entonces Consejera del Codicen en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 73 Elisabeth Nuesch, entonces Gerente General de Programación y Presupuesto en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 74 Una pista para abordar futuros estudios es planteada por O. Bottinelli en Radio el Espectador, En Perspectiva, entrevista de Emiliano Coteló "de la impronta Rama a la incertidumbre Bonilla". Noviembre, 2001.
- 75 Pablo Mieres, entonces Representante Nacional en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 76 76 Elisabeth Nuesch, entonces Gerente General de Programación y Presupuesto en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 77 La afirmación vale en términos generales, rastreándose excepciones al argumento para el conjunto de dependencias de la ANEP durante el período en estudio. Por ejemplo, para el caso del Codicen la Cra. Laura Cayón, funcionaria de carrera cumplió funciones directivas en la administración Gabito, Rama, y Bonilla.
- 78 (Completar) Mi trabajo de educación Inicial. Programas FAS (BID), MESyFOD (BID), y Proyecto MECAEP(BM)
- 79 Véase Informe Cuantitativo del estudio promovido realizado por De Armas et al (2000): "El rol del conocimiento y la investigación en el diseño y ejecución de las políticas educativas en Uruguay en la década del noventa". En el estudio se pone en evidencia que del total de tomadores de decisión entrevistados, solamente el 2.6% acreditó formación en áreas jurídico/administrativas.
- 80 Elisabeth Nuesch, entonces Gerente General de Programación y Presupuesto en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 81 Véase apartado II.6.3 de este documento.
- 82 Carmen Tomaría, entonces Consejera del Codicen en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 83 Germán Rama, en entrevista realizada por el autor (fecha).
- 84 La reestructura organizativa constituyó, según la entonces Gerente de Programación y Presupuesto del Codicen, la ampliación a más de 50 cargos de particular confianza, que fueron cubiertos por personas ajenas al sistema, con una racionalidad política sin considerar las competencias necesarias para el cargo; el entonces Representante Nacional, Pablo Mieres, señalaba "... (Durante la administración Bonilla) ha habido más politización; noto que el Codicen ha estado cruzado por líneas partidarias, y eso ha afectado un poco la gestión"; Oscar Bottinelli ha señalado cómo la opinión pública percibió las tensiones políticas internas en el seno del Codicen. (véase entrevistas realizadas por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005, a distintos actores del sistema educativo; y entrevista de Emiliano Coteló "de la impronta Rama a la incertidumbre Bonilla" realizada a Oscar Bottinelli. Noviembre, 2001. (Ver de ubicar en el cuerpo del texto).
- 85 El impuesto de contribución a la educación primaria aporta un monto cercano al 10% del Presupuesto Ordinario (Buonomo:1998). Adicionalmente, existen otras fuentes menores como ser herencias adyacentes, donaciones realizadas por empresas conforme a lo reglamentado por el Texto Ordenado de la DGI, Impuesto al Patrimonio, Título 14, artículo Nro.31, Cooperaciones Técnicas Internacionales No Reembolsables Multi y Bilaterales; eventuales partidas extrapresupuestales, entre otras.
- 86 La UNESCO ha sugerido una asignación presupuestal superior a 5 puntos del PIB. Véase EPT: 200?
- 87 Para el año 2002, por ejemplo, los gastos recurrentes representaron el 94% del total de gastos ejecutados por ANEP.
- 88 El promedio anual de recursos externos relacionados con BID y BM alcanza para el período US\$63.1MM, mientras que el mejor año de la serie a penas supera los US\$29MM a dólares constantes de 2003 (véase Cuadro III.3)
- 89 Véase entrevista de Emiliano Coteló realizada a Oscar Bottinelli. "de la impronta Rama a la incertidumbre Bonilla" Noviembre, 2001.

- 90 Carmen Tornaría, entonces Consejera del Codicen en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 91 Fanny Arón, entonces Directora General del CETP, y Héctor Florit, entonces representante sindical en entrevistas realizadas por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 92 Daniel Corbo, entonces Consejera del Codicen en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 93 Entre los años 1995 y 1999, el PIB del Uruguay experimentó un crecimiento del 13% en dólares constantes de 1990, mientras tanto entre 2000 y 2004 el PIB tuvo un crecimiento de -2% en la misma unidad de medida. (Véase Cuadro ...). Adicionalmente ya fue mencionado en varios pasajes del documento el respaldo político que otorgó el Partido de Gobierno y el Presidente de la República a la Reforma Educativa y al Director Nacional. M. E Mancebo (2002) señala que: "[Desde el punto de vista político, en 1995 había un altísimo nivel de acuerdo respecto a la necesidad de impulsar una transformación profunda de la educación uruguaya, y el tema se posicionó como clave en la agenda de la coalición de gobierno de la segunda Administración Sanguinetti.]"
- 94 En diversas ocasiones las coaliciones de veto la constituyeron sectores de la izquierda radical y el sector del Herrerismo del Partido Nacional. De este último, sobre todo, aquellos grupos más vinculados al "ruralismo". Ejemplos de esta situación lo constituyeron los episodios conocidos como "la batalla del Titanic" y "la guerra de las bandejas". En el primero, el Presidente de la ANEP acusó a los hacendados de recurrir a estrategias de evasión de los aportes obligatorios a la educación pública (Véase www.espectador.com). En el segundo, la ANEP acusó al MPP y sectores radicales del EP/FA de atentar contra la vida de los niños (Véase El País
- Los conflictos con los sectores extremos del espectro ideológico del país, posicionó al Sector de Gobierno, al Codicen y a Rama en particular, en el centro del espectro político. Para una mirada a este fenómeno véase Errandonea F. (2002), y Filgueira C. (2003)
- 95 Véase Bonilla . Radio el espectador...
- 96 Véase este documento apartado IV.1
- 97 Renato Opertti, entonces Director General del Programa MEMFOD ANEP/BID en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 98 Los tres ejes restantes fueron: a) la consolidación de la equidad social; b) la dignificación de la formación y función docente; c) el mejoramiento de la gestión y fortalecimiento institucional. Véase Proyecto de Presupuesto, Gasto e Inversiones ANEP Año 1996. Tomo I; ANEP: 1999; De Armas et al: 2000; Lanzaro: 2004.
- 99 Para un mayor detalle de estos programas y proyectos Véase ANEP: 1999.
- 100 Javier Bonilla, entonces Director Nacional de Educación Pública, en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 101 Véase a modo de ejemplo: <http://www.presidencia.gub.uy/edu/htm/06100601.htm> ; http://www.lpp-uerj.net/olped/exibir_opiniaio.asp?codnoticias=17252; <http://www.larepublica.com.uy/lr3/larepublica/2006/01/17/cultura/200124/tiene-la-palabra/>
- 102 Véase a modo de Ejemplo, Semanario Búsqueda "Rama reivindicó su gestión y advirtió que ..." Jueves, 2 de febrero de 2006. pág. 14
- 103 Especialmente se recomienda la revisión del Prologo(Prólogo) al Documento, de autoría de Germán Rama.
- 104 Véase entrevista de Emiliano Cotelo realizada a Oscar Bottinelli "de la impronta Rama a la incertidumbre Bonilla". Noviembre, 2001.
- 105 Javier Bonilla, entonces Director Nacional de Educación Pública, en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 106 Carmen Tornaría, entonces miembro del Codicen, en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 107 Véase este documento en IV.1
- 108 Se exceptúa aquí al Dr. José C. Williman, quien a pesar de no haber egresado de instancias de la ANEP dictó cursos en dependencias de ésta desde 1948.
- 109 Véase este documento en III.3
- 110 German Rama (Germán) en entrevista realizada por el autor.
- 111 Javier Bonilla, entonces Director Nacional de Educación Pública, en entrevista realizada por el equipo de investigadores responsables del documento "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). BID, Marzo 2005
- 112 Véase: Informe de la Coordinación Nacional ANEP-FAS, Julio 1998 (Mimeo). En este informe se detalla que el costo por m2 construido ascendía a US\$450, mientras que en la administración (1990-94) anterior en ocasiones superó los US\$ 900.
- 113 German (Germán) Rama en entrevista realizada por el autor.
- 114 Véase Rendición de cuentas 2004
- 115 Para un mayor detalle de estos programas véase ANEP: 1999 "Una visión integral del proceso de reforma educativa (1995-1999);



116 Carmen Tornaría ante la Comisión de Presupuestos y de Hacienda de la Cámara de Representantes. Versión Taquigráfica del Acta Nro.167 Agosto, 10 de 2004.

117 Ibidem.

118 Para una mejor comprensión de los efectos positivos sobre el mercado de trabajo véase Manacorda M. – Berlinsky S. (2004): “Does Children’s pre-primary school attendance affect mother labor supply? Evidence from a large construction program in the city of Montevideo. Uruguay 1986-2000” (Draft.)

119 En esta prueba Uruguay se ubicó en la posición 34 sobre un total de 41 participantes.

120 A pesar de reconocer “los límites de la promesa educativa” que advierten algunas nuevas visiones. (Filgueira F. et. al: 2005)

121 Ibidem. Nota nro.62

122 Si bien es cierto que en el proceso de reforma los recursos asignados a la educación se incrementan en términos comparados Uruguay siguió y aún sigue rezagado respecto de países de similares niveles de desarrollo.

123 Véase este documento apartado II.1

124 Versión taquigráfica Comisión de Educación y Cultura . Cámara de Representantes del Poder Legislativo. Pág.44 (mimeo)Abril 1996

125 Véase este documento en III.2

126 Véase Tabla III.3

127 Los momentos de la primera fase del proceso de Reforma han sido identificados en forma más o menos similar por Opertti:1998; Mancebo: 2002 y Filgueira C.: 2003; la segunda fase carece de una clasificación acordada y escapa a las intenciones de este documento proponer una clasificación de los momentos de la administración Bonilla.

128 Véase este documento en III.6

129 Véase Tabla III.3

130 Véase Nota nro.54

131 Una estrategia comunicacionalmente efectiva realizada por la primera fase de la reforma fue la diseñada en torno al cobro del impuesto de primaria cuya recaudación se incrementó significativamente.

132 Véase III.4

BIBLIOGRAFÍA Y MATERIALES DE REFERENCIA

- Aberbach, J. Rockman B. (1999): "Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madrid, INAP, Mayo-Agosto, Nro.15.
- Acuña, Carlos y Repetto Fabián (2001): "Marco de análisis de las políticas sociales". Mimeo. Buenos Aires. Argentina: CEDI.
- Acuña, Federico A. (2003): "La reforma de la administración pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Octubre, 2003.
- Amartya SEN (1987): "On Ethics and Economics." Oxford: Basil Balckwell. (Trad. esp.: (1989). Sobre ética y economía. Madrid: Alianza).
- ANEP - CODICEN (1998): "La educación uruguaya situación y perspectivas". La reforma de la educación. ANEP -CODICEN. Montevideo. Uruguay.
- ANEP - CODICEN. (1985): "Ley de Educación N° 15. 739 de 28 de marzo de 1985". Montevideo MCMLXXXVI. Uruguay.
- ANEP - CODICEN. (1991) : "Ordenanza N° 44/91. Acta N° 55. Res. N° 47. Exp. 101.813." Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo. Uruguay.
- ANEP - CODICEN. (1991): "Primer complemento de la ordenanza N° 44/91. Acta N° 61. Res. N° 69. Exp. 101.813". Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo. Uruguay.
- ANEP - CODICEN. (2003): "Acta N° 40. Res. 63. Exp. 1-889/03. Leg 30". Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo. Uruguay.
- ANEP - CODICEN. (2003): "Acta N° 44. Res. 30. Exp. 1-61/03 c/otros. MGS/DBH/raf". Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo. Uruguay.
- ANEP - CODICEN. (2003): "Acta N° 72. Res. 7. Exp. 1-61/03 leg.70. MGS/DBH/jpv". Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo. Uruguay.
- ANEP - CODICEN. (2003): "Acta N° 78. Res. 14. Exp. 1-1029/03. EGT". Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo. Uruguay.
- ANEP - CODICEN.(1990): "Estatuto del Funcionario No Docente". Acta N° 35. Resolución N° 65. Exp. 2-7031/09 c/otros. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo. Uruguay. Montevideo. Uruguay.
- ANEP -CODICEN. (1999): "Complementos y Modificaciones de la Ordenanza 45 Estatuto del Funcionario Docente de la ANEP". Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo. Uruguay.
- ANEP-CODICEN "Proyecto de Presupuesto Sueldos, Gastos e Inversiones 1995-1999" Tomos I al V
- ANEP-Gerencia de Planeamiento (1999): "Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999". ANEP, Impresores Asociados, Montevideo.
- ANEP-Gerencia de Planeamiento (2000): "Análisis de Matrícula de la Educación Primaria Pública 1950-2000" Cuadernos de Trabajo- Serie Cuadernos de Estadística Número V.

- ANEP-Programa MEMFOD (2002): "Aportes al seguimiento del plan 96 del Ciclo Básico de Educación Media: un estudio de cohortes de estudiantes" Serie "Estudios de evaluación de proyectos e innovaciones". Cuaderno de trabajo número V.
- ANEP-Programa MEMFOD (2003): "Estudio de seguimiento a estudiantes que cursaron 9º grado rural en 2001". Serie "Estudios de evaluación de proyectos e innovaciones". Cuaderno de trabajo número XII.
- ANEP-Programa MEMFOD (2004): "Estudio del impacto de la Formación de los egresados de los Centros Regionales de Profesores (CERP) en la primera etapa de su ciclo profesional". Cuaderno de trabajo número XIV.
- ANEP-Programa MEMFOD (2004): "Seguimiento de los egresados de los bachilleratos tecnológicos del CETP" Serie "Aportes para la reflexión y la transformación de la Educación Media Superior. Cuaderno de trabajo número 24.
- ANEP-Programa MEMFOD (2004): "Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción". Serie "Aportes para la reflexión y la transformación de la Educación Media Superior. Cuaderno de trabajo número 22.
- ANEP-Programa MEMFOD (2004): "Un análisis de cobertura y duración de los distintos ciclos de la enseñanza en Uruguay". Cuaderno de trabajo Número XI.
- ANEP-Programa MES y FOD (2000): "Análisis de la generación 96 del Instituto de Profesores Artigas". Cuadernos de trabajo, Serie Estudios Sociales sobre la Educación. Número II (Mayo).
- Ansoff, H. Igor (1985b): La dirección y su actitud ante el entorno. Ediciones Deusto. SA. Bilbao.
- Banco Mundial. (2000): "Uruguay: Maintaining Social Equity in a Changing Economy". Latin America and the Caribbean Region. Mimeo The World Bank. Washington. USA.
- Barro, Robert J, 1991. "Economic Growth in a Cross Section of Countries," The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 106(2), pages 407-43, May. [
- Bendix, Richard. (1974): "Estado nacional y ciudadanía". Servicio de documentación en Ciencia Política 58. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Uruguay.
- BID (2005): "La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004). Región 1, Marzo 2005, Washington, DC, USA.
- Blázquez, B (2002): "Liderazgo político y gobernabilidad" s/d.
- Bravo, M. (2004): "El nuevo gerenciamiento público y su vinculación con la reforma del Estado uruguayo". Tesis de Maestría (mimeo).
- Bravslasky-Cosse (1996): "¿Cómo se reforma la educación en América Latina? Trabajo preparado para PREAL, Diálogo Interamericano, Washington, DC, USA.
- Bravslasky, Cecilia. (1999): "El desarrollo histórico de las reformas educativas en América Latina. Conferencia dictada en la UDELAR de Montevideo, setiembre 1999.-
- Bresser Pereira LC 1997. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle". Cadernos MARE da Reforma do Estado 1: 7-57.
- Bruneforth et al (2004): "Investing in the future: financing the expansion of educational opportunity in Latin America and the Caribbean", UIS Working paper, Nro.1, Montreal, Canada.
- Buonomo, Mariela. (1998): "La inversión en educación realizada por la ANEP: 1984-1997" en cuadernos de trabajo, Serie Estudios Económicos de la Educación N°1. ANEP/Codicen

- Busquét, J.M. (1996): "Las políticas públicas: área de estudio y modelos de análisis. 1era. Parte". Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Documento de Trabajo Nro.5. Agosto, 1996.
- Busquét, J.M. (2005): "Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el cono sur y Bolivia. (1981-1995)". Lapzus, ICP, Facultad de Derecho de la UDELAR. 2005 págs. 27-42.
- CEP/ANEP (1997): "Programa de Educación Inicial para 3,4 y 5 años" CEP Febrero 1998
- CEPAL- PNUD. (2001): "Desarrollo Humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano". CEPAL. PNUD. Montevideo. Uruguay
- CEPAL. (1991): "Los jóvenes de Uruguay, esos desconocidos" CEPAL, Montevideo, 1991.
- CEPAL. (1992): " Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay" CEPAL, Montevideo, 1992
- CEPAL. (1992): "¿Aprenden los Estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media, CEPAL, Montevideo, 1992.
- CEPAL. (1992): "Qué aprenden y quiénes aprenden en las Escuelas de Uruguay. Los Contextos Sociales e Institucionales de Éxitos y Fracaso" CEPAL, Montevideo, 1992
- CEPAL. (1994): "Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprenden y qué opinan" CEPAL, Montevideo, 1994
- CEPAL-ANEP (1994): "Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay". Anep/Codicen, Montevideo 1994.
- CLAD (1998): "Una nueva gestión pública para América Latina". Caracas, Venezuela.
- CODICEN (2000). Acto Administrativo Acta 6 Resolución n°2 Enero 2000
- CODICEN. (1996): Acto Administrativo Acta 14, Resolución 3 Junio 1996
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. (1993): "Evaluación de proyectos sociales". Editorial Siglo XXI. México D. F. México.
- Contreras, M. (2002): "Liderazgo y gerencia social" INDES/BID. Washington DC.
- Cooperación Técnica PRIS/OPP/BID. (1994): "Educación Inicial", III.9, "Hacia una política social de la infancia", Diagnóstico Sectorial. Educación. Tomo I., Capítulo III Cooperación Técnica PRIS/OPP/BID. Montevideo, 1994
- Da Silveira, Pablo. (1995) "La Segunda Reforma". ClaeH-Fundación Banco de Boston, Montevideo, 1995.
- Davrieux, A. (1998): "Aspectos Estratégicos de la Reforma del Estado en el Uruguay." OPP-SEPREDI.
- De Armas, G. (2004): "Pobreza y Desigualdad en Uruguay. Claves para el Diseño de un Programa de Superación de la Pobreza Extrema", FESUR, Montevideo
- De Armas, Gustavo et al. (2000): " El Rol del Conocimiento y la Investigación en el Diseño y Ejecución de las políticas educativas en Uruguay en la década del noventa" IDES - ICP (Mimeo).
- De Armas, Gustavo et al. (2002): " Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya (1990-1999). Análisis político del proceso reformista", Tesis de Maestría en Ciencia Política, abril.
- Demasi C. et al (2004): "Transición y posttransición -1980-2002-. Hechos y sentidos de la política y de la pospolítica." Montevideo, 2004.
- Doyenart, Juan Carlos (2000) "Una polémica Interminable" Artículo de Prensa , diario "El País" julio 2000

- Dunsire, A. (1978): "Implementation in a Bureaucracy: the executive process". Oxford Press.-
- Echevarría, K.- Mendoza, J. (1999): "La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público, en Losada i Madorrán (ed.).
- Errandonea F. (2002): "Antecedentes, contexto y desencuentros de la Reforma Educativa en Uruguay (1995-2000)". CRESUR. Montevideo.
- Evans, P. (1996): "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Vol.35, Nro. 140
- FAS/ANEP (1996): "Estado de conservación de las edificaciones escolares del país urbano del Consejo de Educación Primaria" - Informe de consultoría Arq. Carmen Queijo (Mimeo)
- Festinger, León y Katz, Daniel. (1992): "Los métodos de investigación en las Ciencias Sociales". Ediciones Paidós. Barcelona. España.
- Filgueira, Carlos y Filgueira Fernando. (1994): "El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay". Editorial ARCA. PEITHOS. Montevideo. Uruguay.
- Filgueira, Carlos. (1999): "La Reforma Educativa: un campo de Experimentación". en *Una Visión Integral del Proceso*. Ob. cit pág. 53-54
- Filgueira, Carlos. (2003): "Sindicalismo y Gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la Reforma Educativa. El caso de Uruguay". Ciesu (Mimeo).
- Filgueira, F. y Moraes, J.A. (1999.): "Political environments, sector specific configurations, and strategic devices: Understanding institutional reform in Uruguay, Research Network, Working Papers Series R-351, Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Washington, March 1999.
- Franco, R y Espínola Ernesto. (2000): "La educación media, clave para el crecimiento y la equidad". CEPAL. Programa Social de América Latina. Santiago de Chile. Chile.
- Gabaldón, J. (2005): "Desarrollo sustentable: la salida de América Latina". Grijalbo, CCS, RBV.
- Garcé, A. (1999): "Ideas y competencia política: revisando el fracaso de la CIDE, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nro.11, ICP.
- Garcé, A. (2002): "Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el fracaso de la CIDE, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Garnaut, R., 2003. 'China: new engine of world growth', in R. Garnaut and L. Song (eds), *China: new engine of world growth*, Asia Pacific Press, Canberra:1-18.
- Gore, Al (1993): "Creatin a government that work better and costs less." Report of the National Performance Review. New York, Time Books
- Guisán M.C. y Aguayo, E.(2001). "Employment and Regional Development in France". *Applied Econometrics and International Development*, Vol. 1-1, pp. 63-92. Distribuye Mundi- Prensa, Madrid.
- Hanushek, (2003): "The failure of imput-bases schooling policies" *The Economic Journal* N.113.
- Hausmann R – Székely (1999): "América Latina frente a la desigualdad: progreso económico y social en América Latina, BID. Washington DC, USA.
- Huber, Evelyne et all (1997): "Welfare reform in Latin America: comparative perspectivas". Kellogg Institute, University of Notre Dame. September, 1997
- Huidobro, Alberto (2005): "La igualdad en educación como bien democrático y de desarrollo" – notas de presentación al Comité Intergubernamental del PRELAC. Santiago de Chile, 6 y 7 de Diciembre de 2005. (Mimeo).

- Jones, O (1970) “· An Introduction to the Study of Public Policy” Belmont, Duxbury Press.
- Karl, T. (1997): “The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States.” University of California Press.
- Koontz H.- Wehrich, H. (2001): “Administración una perspectiva global” Mc. Graw Hill 2001II
- Lanzaro, J. (2004): “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”. CEPAL, Serie Políticas Sociales Nro.91
- López, A. (2005): “Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público”. Subsecretaría de la Gestión Pública. INAP. Nro.71. Bs.As., Argentina. Junio, 2005.
- Lucas R. (1988) : On the Mechanics of Economic Development, Journal of Monetary Economics, 22, 1988, pp 3-42.
- Mac Ginn- Noelit. Walsh (1999): “The centralization of education why, when and how”. Paris. UNESCO- IIEP.
- Machado, Ana Luiza (Coord). (1990): “Informe Subregional de América Latina. Evaluación de Educación para Todos en el año 2000”. UNESCO. PNUD. FNUAP. Jomtien. Tailandia.
- Manacorda M. – Berlinsky S. (2004): “Does Children’s pre-primary school attendance affect mother labor supply? Evidence from a large construction program in the city of Montevideo. Uruguay 1986-2000” (Draft.)
- Mancebo, Ester (1998): “Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano. 1985-1994”, En Revista de Ciencia Política, Nro. 10, Montevideo, FCU-ICP.
- Mancebo, Ester y Vaillant, Denise. (2001)?: “Uruguay: las transformaciones en la formación del personal docente”. PREAL. Santiago de Chile. Chile.
- Mancebo, M.E.- Torello, M (2000) “El sistema Educativo Uruguayo: Estudio de Diagnóstico y Propuesta de Políticas Públicas para el Sector” Estudios Sectorial BID septiembre 2000
- Mancebo, M.E. (2002): “La “larga marcha” de una reforma “exitosa”: De la formulación a la implementación de políticas educativas”. En, Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). Comp. Mancebo, Narbondo y Ramos Editorial Banda Oriental. Instituto de Ciencia Política.
- Mancebo, M.E. (2003): “Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los centros regionales de profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya. UCUDAL. Tesis de Doctorado. Mimeo. Montevideo. Uruguay.
- Mancebo, M.E.- De Armas, G (2005): “Derecho a la educación y equidad en Uruguay”, en Políticas Educativas y Equidad. Santiago de Chile, Marzo 2005.
- Mankiw, N. G. y Romer, D. (Eds.) (1991): New Keynesian Economics, 2 volúmenes, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Marsh, D. et al (1997): “Teoría y métodos de la ciencia política”. Alianza Universidad Textos, Madrid, España.
- Marsiglia, Javier y Pintos Graciela. (1997): “La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención”. En: Uruguay en la Región y el mundo, retrospectivas y prospectivas. Cuadernos del CLAEH 78-79, Segunda Serie, Año 22.Montevideo. Uruguay.

- Meny,Ives-Thoenig, Jean Claude (1992) “Las Políticas Públicas” pág,90ssAriel Ciencia Política Barcelona España.
- Midaglia, Carmen (1998): “El rendimiento de los “bay-pass” como instrumento de reforma social: el caso PRIS”, Revista Uruguay de Ciencia Política, Nro.10, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Ed.FCU, Montevideo, 1998.
- Midaglia, Carmen; Daverio, Andrea y Rivero, Martín. (2000): “La Reforma Social: Una Propuesta Controvertida. El caso del Programa FAS”. Proyecto de Investigación CSIC. Mimeo. Montevideo. Uruguay.
- Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. (1965): “Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay”. Plan de Desarrollo Educativo”. Tomo Primero. Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza. Montevideo MCMLXVI. Uruguay.
- Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. (1965): “Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay”. Plan de Desarrollo Educativo”. Tomo Segundo. Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza. Montevideo MCMLXVI. Uruguay.
- Mokate, Karen (2002): “Definición de prioridades y objetivos”. BID/INDES.
- Molina, Carlos Gerardo. (1999): “La entrega de los servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina. BID- INDES. Washington USA.
- Narbondo, Pedro (2003): “Nuevo paradigma de la gestión pública:¿transformación técnica o transformación política del Estado?”. En Ramos, C. (2003): “La reconstrucción gerencial del Estado”.Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, diciembre de 2003.
- Narbondo-Ramos (1999): “La Reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista.”
- North, Douglass (1993): “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” Fondo de Cultura Económica.
- OCDE-PISA (2001) “Country profiles”. Disponible en Internet.
- OCDE-PISA (2003) “Country profiles”. Disponible en Internet.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe - UNESCO. (1998): “Indicadores educativos comparados en el MERCOSUR”. Seminario taller de estadísticas educativas del MERCOSUR 13-17 de octubre de 1997. UNESCO - PREAL- MINEDUC. Santiago de Chile. Chile.
- Opertti, Renato (1994): “Los consensos sobre la Educación Inicial”, Revista PRISMA., Nro. 3, TECNOGRAF, Montevideo, 1994, pp. 63-86
- Opertti, Renato. (1998): “Notas para una agenda social”. En, La sociedad uruguaya frente al siglo XXI. ANEP- CODICEN. Montevideo. Uruguay.
- OPP- FAS (1999): “Informe de evaluación intermedia: el sector educación”. Mimeo. Montevideo. Uruguay.
- Ossenbach Sauter, Gabriela (1993): “Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)”. En: Revista Iberoamericana de Educación. Estado y Educación. N° 1. Organización de Estados Iberoamericanos. Madrid. España.
- Pearson, Paul (1994): “Dismantling the welfare state? Reagan Thatcher, and the Politics of Retrenchment. New York: Cambridge, University, Press
- Pérez, B. Manuel (2004): “El Nuevo Gerenciamiento Público y su vinculación con la Reforma del Estado Uruguayo.” Tesis de Maestría. (Mimeo).

- Piñón, Francisco José.(1998): “La educación como herramienta estratégica”. BOLETIN 45. Proyecto Principal de Educación.
- Porter, M. (1997): “La hora de la estrategia”. En Gestión, Volumen 2, Nro.3. Barcelona.
- PREAL (2006): “Cantidad sin Calidad. Informe de Progreso Educativo en América Latina.”. Disponible en internet.
- Pritchett, L. (2000): “Understanding Patterns of Economic Growth: Searching for Hills among Plateaus, Mountains, and Plains.” IBRD- World Bank.
- Proyecto MECAEP. (2001): “Estudio de Evaluación del Impacto de la Educación Inicial en el Uruguay” ANEP- Setiembre 2001
- Psacharopoulos, G. y H. Patrinos. (2002). «Returns to investment in education. A further update». Working Paper 2.881, Banco Mundial, Washington DC., Estados Unidos.
- Rama, Germán (1996): “Estrategia de Extensión de la Educación Inicial” Versión taquigráfica Comisión de Educación y Cultura . Cámara de Representantes del Poder Legislativo. (mimeo)Abril 1996
- Rama, Germán (1998): Conferencia realizada en el centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente.- 12/02/1998
- Rama, Germán (1999) “Reforma de la Educación: una alternativa real” ANEP- CODICEN febrero 1999.
- Rama, Germán (1999): “Educación y Sociedad en Uruguay” en “Una Visión Integral del Proceso de Reforma Educativa en Uruguay 1995-1999” pág. 11s. ANEP.
- Rama, Germán (2001): “Las políticas sociales en América Latina”. Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”. Santiago de Chile, agosto de 2001
- Rama, Germán. (1985): “La Democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación”. Editorial ARCA. Montevideo. Uruguay.
- Rama, Germán. (1997): “Educación y Sociedad. América Latina y Uruguay 1987-1997. ANEP –CODICEN. Mimeo. Montevideo. Uruguay.
- Rama, Germán. (1998): “La Reforma Educativa en Uruguay”. Presentación por el Director Nacional de Educación Pública. ANEP. Montevideo. Uruguay.
- Rama, Germán. (1999): “Reforma de la educación: una alternativa real”. Asesoría Comunicacional de Presidencia ANEP- CODICEN. Montevideo. Uruguay.
- Rama, Germán. (2000): “Alternativas de reforma de la educación secundaria”. Mimeo. Montevideo. Uruguay.
- Rama, Germán. (ed). (2001): “Alternativas de reforma de la educación secundaria.”. BID. Departamento de desarrollo sostenible. New York. Washington.
- Ravella, Pedro. (1996): “Estrategia de Extensión de la Educación Preescolar” Versión taquigráfica Comisión de Educación y Cultura Cámara de Representantes del Poder Legislativo. (Mimeo)
- Repetto, Fabián (1998): “La Administración Pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación.” Fundación Gobierno y Sociedad – Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Documento nro.12. Bs.As, Agosto, 1998.
- Repetto, Fabián (2000): “Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social”- Fundación Gobierno y Sociedad – Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Documento nro.39. Bs.As, Agosto, 2000.

- Repetto, Fabián (2004): “Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina.” BID-INDES. Julio, 2004.
- Repetto, Fabián.(2002): “Gestión pública y desarrollo social en los 90”. Prometeo. Buenos Aires. Argentina.
- Roberti, Paolo (1996): “Reflexiones críticas sobre los principios y los instrumentos del Estado de Bienestar” en Crisis y futuro del estado de bienestar. Alianza Universidad pág. 131
- Rodríguez Zidán, Eduardo. (2001): “Un estudio sobre los profesores principiantes en el marco de la reforma educativa en secundaria en Uruguay”. En Revista Iberoamericana de Educación. Centro Regional del Litoral – Uruguay.
- Rodríguez, Ernesto y Da Silveira Pablo. (1985): “El proceso educativo uruguayo dos enfoques: del modelo democrático al intento autoritario. Apogeo y crisis de la educación uruguayaya”. Temas Nacionales 12. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo Uruguay.
- Sfeir-Younis, A. (2001): “¿Se sostendrá el desarrollo sostenible en América Latina?”, en Visiones para un futuro Sostenible, CCS. RBV.
- Skocpol, Theda (1984) “Los Estados y las Revoluciones sociales” Tomado de “Los estados y las revoluciones sociales” por F.C.U. en ficha 63 pág. 45.
- Smith, J.A. (1994): “Intermediarios de Ideas. Los ‘grupos de expertos’ (Think Tanks) y el seguimiento de la nueva elite política, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Argentina, 1994.
- Stetskamp, Gloria. (1999): “Recopilación de normas legales y administrativas. Textos de Utilidad en el trabajo administrativo”. ANEP – CODICEN. Documento de circulación interna.
- Tedesco, J.C. (1996): “El Nuevo Pacto Educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Madrid, Anaya. Citado por Rodríguez Zidan en “Un estudio sobre los profesores principiantes en el marco de la reforma de la educación secundaria en Uruguay”. OEI – Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 5653); disponible en www.preal.cl
- Tedesco, Juan Carlos. (1991): “Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública”. BOLETIN 25. Proyecto Principal de Educación. OREALC. Buenos Aires. Argentina.
- Touraine, A. (1987): “El Regreso del Actor”. Bs.As. Argentina
- UNESCO- CEPAL. (2005): “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe.” Santiago de Chile, enero 2005.
- UNESCO- UNICEF (2005): “La educación como bien público”. Memorias del Encuentro Regional UNESCO. UNICEF, Cartagena, 31 de agosto al 2 de septiembre de 2005
- UNICEF. (1994): “La Educación Inicial desde los Protagonistas”. Montevideo, UNICEF 1994
- Urzúa, Raúl; de Puelles, Manuel y Torreblanca, José Ignacio. (1995): “La educación como factor de desarrollo”. Presentado en V Conferencia Iberoamericana de Educación 7 y 8 de setiembre. Buenos Aires. Argentina.
- Valcarce, Juan J. (2004): “Modelos de Evaluación de factores críticos de éxito en programas MBA” ESADE (Mimeo).
- Valdés Ugalde, Francisco (2005): “Gobernanza e instituciones: ¿es posible un enfoque integrado?” Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM, FLACSO- México.

- Vedung, Evert. (1998): “Evaluación de Políticas Públicas y Programas”. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales. Madrid. España.
- Vilaro, R(1999): “Todos por la educación pública”. Editorial Banda Oriental. Montevideo. Uruguay.