

POLÍTICA Y CONOCIMIENTO ESPECIALIZADO: LA REFORMA EDUCATIVA EN URUGUAY (1995-1999)*

Gustavo De Armas** y Adolfo Garcé***

1. Introducción

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

La primera sección de este texto está destinada a fundamentar los supuestos teóricos básicos sobre los que se apoya la argumentación. En la segunda, se describe el contenido de la reforma educativa en Uruguay, y se repasan los principales momentos de su proceso de elaboración, adopción e implementación. En la tercera sección se propone las hipótesis explicativas fundamentales de la mencionada “paradoja”. Las dos principales pueden ser resumidas del modo siguiente: i) la capacidad de influencia de las instituciones financieras internacionales depende del tipo de relación existente en cada país entre conocimiento especializado y política (una de las características más llamativas del sistema político uruguayo es el rol marginal y subordinado que tradicionalmente han jugado los especialistas y sus saberes en la elaboración de las políticas); ii) la capacidad de transferencia de paradigmas de política desde las instituciones financieras internacionales disminuye a medida que aumenta la acumulación de conocimientos especializados en el

(*) Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a Francisco Panizza (London School of Economics and Political Science), que nos estimuló a relacionar el estudio de la reforma educativa en Uruguay con la problemática teórica de la transferencia de políticas. También agradecemos a algunos protagonistas de la reforma educativa como Germán Rama y María Ester Mancebo, por haber discutido con nosotros algunas de las ideas de este documento.

(**) Magíster en Ciencia Política, Licenciado en Ciencia Política y Licenciado en Sociología por la Universidad de la República. Profesor de la Maestría y de la Licenciatura de Ciencia Política e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

(***) Magíster en Ciencia Política y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay. Profesor de la Licenciatura de Ciencia Política e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

plano doméstico (en el sector educativo, Uruguay había logrado generar, al cabo de un largo proceso que hunde sus raíces en la década del sesenta, una masa crítica muy importante de diagnósticos y recomendaciones de reforma). El texto concluye con algunos apuntes de orden teórico referidos a la problemática de la transferencia de políticas y a la dinámica política del conocimiento especializado.

2. Ideas, políticas públicas e influencia externa

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

La reflexión acerca de la relación entre ideas y poder es tan antigua como la Teoría Política, como puede fácilmente comprobarse leyendo la *República* de Platón o *El Príncipe* de Maquiavelo. En las ciencias sociales contemporáneas, aunque su lugar ha ido variando, el estudio del impacto de las ideas en la política ha seguido atrayendo la atención de numerosos investigadores de muy diversas tradiciones e intereses científicos. Por ejemplo, Gabriel Almond y Sydney Verba, dentro de la escuela estructural funcionalista, explicaron la viabilidad de la democracia a partir de las características de la cultura política; Giovanni Sartori, siguiendo la huella de Duverger, estudió la influencia de la polarización ideológica en el formato del sistema de partidos y en la dinámica política; Douglas Hibbs, figura capital de la Economía Política más reciente, asoció la ideología del partido de gobierno con los resultados macroeconómicos (desempleo e inflación); Hugh Hecló subrayó el papel de los expertos y sus saberes en la construcción del *Welfare State* en Suecia e Inglaterra; Joel Aberbach, Robert Putnam y Bert Rockman estudiaron cómo se perciben mutuamente políticos y burócratas; finalmente, Robert Axelrod, Robert Jervin y Daniel Frei incorporaron la influencia de las ideas (“mapas cognitivos”, “percepciones”) en los estudios sobre relaciones internacionales.¹

Durante las últimas décadas el volumen de estudios acerca de ideas y política ha seguido creciendo. Este incremento es especialmente visible en el campo de la Economía Política, en los análisis de relaciones internacionales y en los estudios sobre políticas públicas. En primer lugar, dentro del campo de la Economía Política, ha sido crucial el aporte de Peter Hall (1989, 1997) que relacionó política económica con paradigmas de política. Siguiendo, en parte, esta intuición, Carles Boix ha argumentado persuasivamente que las

(1) Una excelente revisión de la literatura más reciente sobre ideas y políticas públicas puede verse en Braun y Busch (1999).

estrategias económicas de los países (y los resultados en el plano económico y social) son una función de las preferencias ideológicas de los partidos gobernantes que se instrumentan, a su vez, a través de determinadas teorías de política económica. En segundo lugar, en el terreno de las relaciones internacionales, fueron Judith Goldstein y Robert Keohane (1993) quienes más contribuyeron a destacar el papel de las ideas y a construir una visión sofisticada de cómo se relacionan las ideas con instituciones e intereses. Paralelamente, en tercer lugar, durante los últimos años se ha acumulado una gran cantidad de estudios y teorías acerca del puente entre la investigación y las políticas públicas. Se ha multiplicado la cantidad de estudios sobre el creciente papel de los expertos (actuando como “héroes” solitarios o en el marco de redes y comunidades epistémicas), sobre la influencia de los *think tanks*, y sobre el problema de las oportunidades y limitaciones de un *policymaking* “científico” (Stone, Maxwell y Keating 2001).²

En el marco de estos estudios sobre ideas y políticas públicas se han incrementado, especialmente durante la última década, los estudios sobre transferencia de políticas (“*policy transfer*”) que apuntan a estudiar cómo, por qué y con qué resultados determinadas ideas o modelos de políticas son transferidos desde un sistema político hacia otro. El crecimiento en los estudios sobre transferencias de políticas no es casual. Por el contrario, está directamente asociado a la aceleración de la frecuencia con que están ocurriendo estos procesos como consecuencia de la globalización (de la economía y de la información) y del incremento de la influencia de diversas organizaciones internacionales como la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Dolowitz y Marsh 1996 y 2000).

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

Es un lugar común, tanto en la literatura acerca de la reforma de las políticas en los países en desarrollo como en el debate público latinoamericano, asociar las instituciones financieras internacionales (FMI, BM, BID) con el giro hacia el liberalismo económico que ha caracterizado los años posteriores a la crisis de la deuda externa de los años 80. Esta relación no tiene, por cierto, nada de antojadiza. Es sabido que, desde los ya lejanos tiempos del debate entre estructuralistas (CEPAL) y monetaristas (FMI) acerca de las causas de la inflación hasta el Consenso de Washington, las instituciones financieras internacionales (IFIs) se han caracterizado por promover interpretaciones ortodoxas acerca del desarrollo latinoamericano, y por impulsar enérgicamente propuestas de reforma dirigidas a ampliar el papel del Mercado.

Tradicionalmente, las IFIs han tenido una influencia mayor sobre la política macroeconómica que sobre las políticas sectoriales. Recuérdese que aunque también brega-

(2) Para un panorama general de esta literatura es muy útil consultar el sitio web de *Global Development Network* (<http://www.gdnet.org>), especialmente “Bridging Research and Policy Project”. Una brillante discusión crítica de la literatura reciente en este campo puede leerse en Rius (2003).

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

Aunque todavía no ha sido suficientemente estudiada, parece claro que la relación entre las IFIs y las reformas sectoriales es mucho más compleja de lo que podría esperarse. En primer lugar, por una razón material: la influencia de estas agencias no necesariamente se ejerce de un modo tan directo y categórico como puede y suele hacerlo en el terreno de las políticas macroeconómicas. En segundo lugar, por una razón sustantiva: muy a menudo, las IFIs no tienen recomendaciones para las políticas sectoriales tan ortodoxas, estructuradas y estables como las que han elaborado en el plano de las políticas económicas clásicas (Martínez 2000: 128).

En suma: la literatura reciente sobre *policy transfer* no niega la influencia de las IFIs. Sin embargo, nos invita a ser cautelosos a la hora de establecer nexos causales muy directos entre las preferencias reformistas de la agencia financiadora y la reforma implementada. El vínculo entre las ideas de las agencias y las reformas suele ser mucho menos directo de lo que se suele pensar.

4. Una reforma heterodoxa, en el país de la amortiguación

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

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

5. La heterodoxia en letras y en números

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

Este contenido doctrinario no sólo aleja la reforma uruguaya del tono general de las reformas de los años 90 en América Latina. Como veremos enseguida, incluso la distingue de los documentos oficiales elaborados en la misma época por CEPAL y UNESCO en Santiago de Chile. A comienzos de los 90, CEPAL y UNESCO elaboraron un documento fundamental en materia de políticas educativas: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL-UNESCO). Antes de profundizar en algunas diferencias significativas vale la pena explicitar los puntos de contacto. Además de las coincidencias temporales (principios de los 90) e institucionales (CEPAL), en ambas propuestas se hace un énfasis muy especial en los principios de equidad y calidad. Asimismo, en ambos casos se considera que una educación calificada es aquella que le permite al ciudadano, por un lado, adquirir aquellas destrezas que las sociedades modernas más demandan (inglés, informática, conocimiento científico y tecnológico, etc.), y por el otro, valores que lo capacite para el ejercicio de la ciudadanía.

Aunque, al decir de Ruben Katzman, director de la Oficina de CEPAL en Montevideo durante los años de implementación de la reforma, existió “una especie de sinergia positiva entre lo que se estaba haciendo en (CEPAL) Montevideo y lo que se estaba haciendo en (la Sede de) CEPAL”³, el trabajo de los técnicos de la Oficina de CEPAL en Montevideo tuvo un alto grado de autonomía respecto al proceso en la Sede de Chile: más allá de coincidencias y sinergias, existen algunas diferencias relevantes. La principal es que *Educación y conocimiento* pone el acento —con la prudencia y los buenos modales propios de la tradición de Naciones Unidas— en la competitividad de las naciones, mientras que la reforma educativa uruguaya jerarquiza el problema de la equidad: “nuestra mayor preocupación es la equidad social” (ANEP 2000: 48). El texto de CEPAL-UNESCO acompaña el énfasis en el crecimiento económico que signó la agenda de recomendaciones de los organismos internacionales en los noventa; los documentos del equipo de la reforma uruguaya hacen hincapié en el ideal de la igualdad. Asimismo, mientras que en CEPAL-UNESCO se prioriza la descentralización, en la reforma uruguaya se jerarquiza fuertemente el rol central del Estado en la planificación y ejecución de la política educativa. Ésta tampoco es una diferencia menor. En realidad, contribuye en gran medida a revelar las diferentes doctrinas implícitas en cada una de ellas. Para CEPAL-UNESCO, descentralizar implica dar mayor autonomía a los establecimientos educativos, permitirles diferenciarse, desarrollar sus proyectos y su identidad institucional. La descentralización rescata la diversidad y la capacidad de iniciativa; busca, apelando claramente a los conceptos managerialistas popularizados por Osborne y Gaebler, que el soplo renova-

(3) Sociólogo Ruben Katzman, Director de la Oficina Montevideo de la CEPAL en el período 1994-1998. Entrevista de Gustavo De Armas, 2001.

dor del “espíritu empresarial” transforme las estructuras educacionales, rescatándolas de la rutina y la burocratización (CEPAL-UNESCO 1992: 131-134). En suma: tanto el énfasis en la competitividad como el recurso enfático al instrumento de la descentralización alejan a *Educación y conocimiento* de la doctrina expuesta en los textos de la reforma educativa uruguaya.

Germán Rama, principal ideólogo (en la dirección de CEPAL-Montevideo) y líder de la reforma (como Presidente del CODICEN de ANEP),⁴ se ocupó de subrayar este perfil socialdemócrata —y batllista— reiteradamente:

“El estado de situación, las orientaciones y los objetivos de la Reforma apuntan a refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales. El logro de estos objetivos... nos remite a un problema de compatibilidad e integración en un proyecto educativo común, pero en realidad su devenir, y en gran medida su proyección y perdurabilidad, están inextricablemente asociados a una fuerte presencia del Estado como conductor garante de este proceso.”⁵

“La reforma se sustenta en la reivindicación del Estado Benefactor, tanto en los objetivos como en los contenidos, e indirectamente, desafía a aquellos programas de reforma que se orientan por la idea del Estado regulador y fiscalizador, que “delega” en el mercado la prestación directa de los servicios. Sí se reivindican claramente los elementos conformadores del Estado Benefactor en la versión educativa uruguaya —carácter público, gratuito, laico, estadocéntrico y anticonfesional. En realidad, la implícita reivindicación del Estado Benefactor no sólo irrumpe (en un escenario) pautado por el predominio del liberalismo económico y de su pretendida «perfecta asociación» con la democracia política, sino (que) tiene un claro sustrato histórico-ideológico, que lo transforma en un paradigmático caso de filosofía social demócrata, que en el Uruguay se identifica como Batllismo.”⁶

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

(5) Rama, G., La reforma educativa en Uruguay. *Presentación ante el Indes-BID*, Montevideo, ANEP, 1998, p. 16, citado en Mancebo (2001).

(6) Operti, R., “El proceso de la reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999”, en *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, Vol. II, Reformas sectoriales y grupos de interés, Serie Políticas Sociales, nro.42, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2000, p. 67. Las frases o palabras entre comillas pertenecen al original.

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

Las principales políticas también revelan el contenido estatista de la reforma. En ese sentido vale la pena destacar: i) expansión de la oferta pública en educación inicial: “brindar cobertura adicional (en el período 1995-1999) a 10.500 niños de 5 años” y a “14.560 niños de 4 años”;⁷ ii) expansión de las Escuelas de Tiempo Completo: “brindar atención de Tiempo Completo al 12% de los alumnos asistentes a escuelas públicas del país;⁸ iii) reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media: lograr que el 51% de los alumnos del Ciclo Básico de Educación Media sea alcanzado por la nueva modalidad curricular (enseñanza por áreas de conocimiento y un mínimo de 6 horas de clase diarias);⁹ iv) modernización de la Educación Técnico-Profesional: creación de Bachilleratos Tecnológicos, equipamiento de centros, capacitación docente; v) expansión de las modalidades de formación docente públicas, a fin de duplicar al año 1999 el número de maestros titulados y de triplicar el de profesores: creación de 6 Centros Regionales de Profesores (CERP), en distintos puntos del país (desconcentración de la formación docente).

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

(7) Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones, ANEP 1996-2000.

(8) Rama, Germán, *La reforma educativa en Uruguay*, ANEP, 1998, p. 12.

(9) Ídem, p. 12.

Cuadro 1: Evolución de la matrícula total de Educación Primaria, Secundaria y Técnico-Profesional Pública por años seleccionados (1950-2000). (1) (2)

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

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

NOTAS:

(1) Incluye alumnos de Educación Común, Especial y Educación Inicial en Escuelas y Jardines de Infantes.

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

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

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

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

	84'	85'	86'	87'	88'	89'	90'	91'	92'	93'	94'	95'	96'	97'
Primaria	382	411	515	515	542	528	506	495	501	555	495	457	547	579
Secundaria	476	517	606	599	634	609	544	493	519	617	535	511	640	670
Técnica	681	798	988	992	1003	949	817	761	741	841	747	699	888	931

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

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

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

6. Las IFIs en la reforma educativa uruguaya

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

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

Aunque en términos cuantitativos los recursos provenientes de las IFIs son reducidos, desde el punto de vista cualitativo fueron decisivos en el desarrollo del proceso reformista. El 93% del Presupuesto General de la ANEP se destina a salarios y beneficios laborales (80,9%), y gastos corrientes (11,7%), con lo cual los recursos disponibles para inversiones (infraestructura edilicia, equipamiento didáctico, informática e innovaciones) son escasos. Los fondos provenientes de las IFIs constituyen aproximadamente la mitad de los recursos disponibles para el rubro inversiones. Por otro lado, la flexibilidad de los mecanismos institucionales de funcionamiento de los programas con financiamiento externo (MECAEP, MESyFOD, UTU-BID, FAS-ANEP) hizo posible que se montara muy rápidamente una estructura técnica y administrativa paralela a la arquitectura burocrática de ANEP, lo que permitió desarrollar en forma fluida las innovaciones buscadas. Estos programas permitieron crear y consolidar un staff técnico-administrativo cuasi permanente de aproximadamente 300 consultores, entre sociólogos, economistas, arquitectos, docentes, abogados y contadores.¹⁰ La magnitud de esta estructura técnica paralela despertó una resistencia muy fuerte entre los opositores a la

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

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

“Paralelamente a las instituciones oficiales, aparecen pseudo-organismos al estilo “sombras detrás del trono”, cuya función exacta tampoco es pública (...) parecen codirigir la educación, y han actuado como avanzada de la reforma, caso MECAEP. Sus mentores han tratado de cooptar docentes e intelectuales como cuadros menores de su coto cerrado de actuación. (...) En este momento también aparecen los “expertos” que salen a la prensa a legitimar cualquier cosa relativa a la misma.”¹¹

7. Una explicación política de la heterodoxia

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

Conviene descartar dos explicaciones que, al menos *a priori*, parecen razonables. En primer lugar, no estamos ante el caso de una reforma cuyo contenido haya sido atenuado para evitar eventuales bloqueos por parte de actores sociales con poder de veto. Por ejemplo, en ningún momento Germán Rama intentó establecer una alianza con los sindicatos. Por el contrario, el discurso oficial era que las autoridades estaban dispuestas a discutir con los sindicatos aspectos salariales pero no cuestiones técnicas.¹² En suma, ni el Presidente Sanguinetti, desde el gobierno, ni Germán Rama, desde su cargo en el CODICEN intentaron evitar que la reforma fuera resistida por los sindicatos. En este sentido, la reforma educativa se distingue claramente de la otra gran reforma de las políticas sociales llevada a cabo en el mismo momento, es decir, la reforma de la seguridad social. En este caso, el contenido de la reforma no puede comprenderse sin tomar en cuenta la amenaza de veto de las corporaciones de jubilados. Es posible afirmar que, si no hubiera existido este insoslayable *veto point*, el contenido de la reforma de la seguridad social hubiera estado más cerca del modelo chileno. Dicho de otro modo: la hetero-

(11) Semanario *La Juventud*, Montevideo, viernes 9 de febrero de 1996, p. 4. Las expresiones entre comillas pertenecen al original. Este medio de prensa pertenece a una fracción de izquierda radical del *Encuentro Progresista-Frente Amplio*.

(12) En un reportaje, Rama señaló que “los interlocutores válidos para discutir los cambios son las Asambleas Técnico Docentes y no los sindicatos”. Semanario *Búsqueda*, Montevideo, jueves 21 de diciembre de 1995, p. 22.

doxia de la reforma de la seguridad social uruguaya, su ostensible alejamiento de las prescripciones de las IFIs para ese sector, tiene mucho que ver con el poder de movilización de los grupos afectados (Filgueira y Moraes 2000: 106). En cambio, el poder de veto de los sindicatos de la enseñanza era mucho menor y no afectó el contenido de la reforma. En segundo lugar, tampoco puede explicarse el contenido estatista de la reforma, y su alejamiento de las recomendaciones genéricas del Consenso de las IFIs, a partir de un enfoque estadocéntrico, es decir, subrayando el papel de las tradiciones y capacidades acumuladas en las estructuras estatales. En realidad, ni Germán Rama ni su equipo tomaron en cuenta la capacidad técnica de las agencias estatales involucradas: por el contrario, y como ya fue dicho, optaron sin vacilar por la estrategia del *by-pass* (Filgueira y Moraes 2000: 111). En suma, ni los grupos ni las estructuras del estado pueden ayudarnos a comprender el contenido estatista de la reforma educativa en Uruguay. Desde el principio, Germán Rama dejó claro que ninguno de estos dos actores serían tomados en cuenta como interlocutores válidos.

Para explicar la “paradoja” de la reforma uruguaya hay que recurrir a otras hipótesis. En primer lugar, en el sector de las políticas educativas, las IFIs no tenían una propuesta monolíticamente “neoliberal”. Más allá que, desde la CEPAL hasta el BM, pasando por el BID y UNESCO, los documentos de la época relacionados con reforma educativa muestran el impacto del *New Public Management*, para las IFIs existe una estrecha relación entre competitividad y capital humano. Por eso, aun cuando expresan su preferencia por mecanismos de subsidio a la demanda y por instrumentos como la descentralización, las IFIs no dejan de reconocer que el Estado tiene un papel a jugar. Esta revisión del papel del Estado en la formación del capital humano también se vio facilitada por el clima de cuestionamiento respecto a los postulados más severos del Consenso de Washington que se fue instalando en los organismos internacionales –y en algunos ámbitos académicos vinculados a éstos como FLACSO– a principios de los noventa. Además, el tipo de recomendación formulada en el marco de los programas financiados por las IFIs suele variar en función de quién sea y qué piense el consultor contratado para supervisar el programa: como ha sido oportunamente señalado en la literatura acerca de la transferencia de políticas, suele ocurrir que diferentes consultores hagan diferentes recomendaciones de políticas. Por lo tanto, incluso en situaciones de coerción (préstamos condicionados), “los gobiernos tienen un margen (significativo) de libertad en la elección de la versión de política (...) que más se ajusta a su situación” (Dolowitz y Marsh 2000).¹³ En el caso de la reforma educativa en Uruguay este factor es muy relevante: algunos de los consultores extranjeros que vinieron en Misiones Técnicas en el marco de los programas financiados por las IFIs, estaban muy lejos de pensar la reforma educativa a partir de códigos “neoliberales”.¹⁴

En segundo lugar, la capacidad de influencia de las IFIs sobre las políticas de los países depende en buena medida de la pauta doméstica de relacionamiento entre conocimiento especializado y política. Naturalmente, las recomendaciones técnicas de las IFIs

(13) La traducción me corresponde.

(14) Por ejemplo, Cecilia Braslavsky que es muy conocida a nivel latinoamericano por su defensa del papel del Estado en la enseñanza, formó parte de una de las Misiones Técnicas del BID en Uruguay.

serán mejor recibidas en aquellos países en los cuales es habitual incorporar con fluidez el conocimiento especializado en la gestión pública. En Uruguay el vínculo entre los expertos y los partidos ha sido y continúa siendo altamente conflictivo (Garcé 2000a: 74-75). Cuando los políticos uruguayos apelan al conocimiento especializado, defienden fervorosamente —con celo weberiano— la primacía del político profesional frente al asesor experto. En las últimas décadas, siguiendo la pauta universal, la incorporación de conocimiento especializado en las políticas públicas uruguayas se ha incrementado sensiblemente (De Armas 2000: 96-102); sin embargo, el ascenso de los expertos y sus saberes ha permanecido bajo el contralor de los políticos profesionales, firmemente subordinado a las tradiciones ideológicas y las estrategias de supervivencia política de los partidos (Garcé: 2003). En un país en el que la incorporación de conocimiento especializado a la gestión pública es tan severamente controlada por los actores políticos, no será sencillo encontrar casos claros de transferencia de paradigmas de políticas desde las IFIs. La pauta normal será la resistencia, la autonomía, la heterodoxia.

El caso de la reforma educativa es un caso evidente de uso político del conocimiento especializado. Sanguinetti, durante su primera presidencia, apoyó la designación de Germán Rama, un especialista de su confianza, como director de la Oficina de CEPAL en Montevideo. Asimismo, ya sobre fines de su mandato, acordó que esta oficina realizara convenios con ANEP para generar un diagnóstico completo de la situación de la educación en Uruguay. Pocos años después, a través de los estudios de Rama y su equipo en la Oficina de CEPAL en Montevideo, la temática de la educación se convirtió en un tema central de la agenda pública uruguaya: puede decirse, siguiendo a Brunner y Sunkel (1993: 9) que el conocimiento especializado fue decisivo en la “construcción” de la noción de “crisis del sistema educativo”. Los diagnósticos pusieron de manifiesto, con toda la inmensa capacidad persuasiva del lenguaje científico, la existencia de graves problemas de calidad y equidad en el sistema educativo y enfatizaron la urgencia de emprender transformaciones. Simultáneamente, y gracias al manto de neutralidad y cientificismo que legitima la tarea de organismos internacionales como CEPAL, Germán Rama se había catapultado ante la opinión pública y los partidos políticos uruguayos como el principal experto en el campo educativo del país. Al mismo tiempo que la temática de la educación se transformaba en un asunto central de la agenda pública y que Rama alcanzaba la cúspide de su prestigio como experto, Sanguinetti lo designó para preparar las recomendaciones de reforma educativa de su plataforma electoral y para colaborar en la redacción de su nuevo programa de gobierno. Es razonable suponer que el líder del Foro Batllista hubiera tenido mayores dificultades para ganar las reñidísimas elecciones de 1994 si no hubiera exhibido frente a la opinión pública un programa de gobierno tan prolijamente concebido como el que logró presentar.¹⁵ Una de las principales ideas-fuerza del programa de gobierno *El Uruguay entre todos* era, obviamente, la reforma educativa. Por cierto, para que Sanguinetti pudiera hacer un uso político eficaz de las recomendaciones técnicas, éstas debían ser compa-

(15) El Partido Colorado ganó con 32% de los votos. El PN obtuvo 31% y el EP/FA 30%. Casi un triple empate.

tibles con la ideología política del Foro Batllista y con la tradición del Partido Colorado. Tampoco en este sentido se generaron problemas: el estatismo de la propuesta de Rama fue fácilmente relacionado con la doctrina “batllista”. Naturalmente, no todo lo que acontece en la vida política puede explicarse en función de la “virtú” de los actores políticos. Parece difícil que hasta un político con tanta capacidad para elaborar y ejecutar estrategias políticas como Sanguinetti ya tuviera, en 1987, cuando impulsó la radicación de Rama en Uruguay, el “operativo reforma educativa” absolutamente calculado. Es probable que no haya podido anticipar el impacto exacto que tendrían los informes de CEPAL en la opinión pública, y el asombroso nivel de reconocimiento que terminó rodeando, en 1994, a la figura de Germán Rama. De todos modos, en los hechos, y más allá del debate acerca de intenciones y estrategias políticas, es indudable que Sanguinetti obtuvo un gran beneficio político del trabajo de Rama y sus asistentes en CEPAL.

En tercer lugar, la incidencia real de las orientaciones doctrinarias de las IFIs en la reforma de las políticas también depende de la densidad del conocimiento especializado producido endógenamente. A medida que aumenta la capacidad técnica doméstica, disminuyen las posibilidades de que las agencias internacionales puedan transferir paradigmas de políticas. La heterodoxia de la reforma educativa uruguaya no puede explicarse sin tomar en cuenta el alto nivel técnico y la gran capacidad persuasiva de la información, los diagnósticos y las recomendaciones de políticas, producidos en Uruguay entre 1989 y 1994. A su vez, la calidad y el alto impacto de estos productos no pueden comprenderse sin remitirlos a la acumulación técnica previa, muy especialmente, a la extraordinaria producción de conocimiento especializado realizada en el marco de elaboración del capítulo educativo del primer *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974)*, preparado en el marco de la Alianza para el Progreso por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).¹⁶ Entre 1962 y 1965, un brillante equipo de especialistas preparó un diagnóstico ejemplar de la situación de la enseñanza en Uruguay y un conjunto de recomendaciones que buscaban poner la enseñanza uruguaya al servicio del desarrollo económico y social. Germán Rama fue una de las figuras fundamentales de ese equipo de expertos.¹⁷ Las principales orientaciones de la reforma educativa de Rama retoman los ejes fundamentales del Plan de 1965: desarrollo de la enseñanza inicial, atención focalizada en sectores marginales, fortalecimiento de la enseñanza técnica (para pre-

(16) La CIDE fue un calificadísimo *think tank* que, con el apoyo de los organismos del Comité Tripartito (OEA, BID, CEPAL), asumió la tarea de preparar el Plan de Desarrollo que el gobierno uruguayo debía elevar a la Nómima de Expertos de la *Alianza para el Progreso*, para obtener los fondos para el desarrollo comprometidos en la Carta de Punta del Este. La CIDE era presidida por el ministro de Hacienda, pero su alma mater fue el actual presidente del BID, Enrique Iglesias, que desempeñaba el cargo de Secretario Técnico. Sobre la CIDE, ver Garcé (2002). Uno de los libros más útiles para abordar el estudio de la *Alianza para el Progreso* es el de Ronald Scheman (ed.) *The Alliance for Progress*, Praeger, New York, 1988.

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

parar recursos humanos para el desarrollo económico), expansión de la formación docente.¹⁸

8. Conclusión

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

La influencia de las IFIs en la liberalización de diversas políticas en países latinoamericanos es un dato de la realidad. Por eso mismo, no debería sorprender que la decisiva participación del BM y del BID en la Reforma Educativa en Uruguay haya sido

(18) Sobre la relación entre la reforma educativa de Rama y el Plan de Educación de la CIDE, ver Garcé (2000: 81) y muy especialmente, De Armas (2001). Transcribimos a continuación algunos pasajes fundamentales de textos de la CIDE, en los que se pone de manifiesto con total nitidez la relación entre aquellas ideas y la reforma de los noventa: “Extensión de la enseñanza preescolar al 50% de la población de 4 y 5 años de edad, con criterio selectivo. La incorporación de la enseñanza preescolar debe orientarse, en primer término, hacia aquellos niños cuyas madres trabajan, y de éstos, la prioridad debe corresponder a aquellos pertenecientes a los más bajos niveles socioeconómicos hogareños; b) Enseñanza de tiempo completo. La meta propuesta en este aspecto es alcanzar al 20% del alumnado de las escuelas urbanas, que será elevado, en 10 años, a doble horario. En Montevideo (...) la extensión de la jornada escolar se aplicará de preferencia en aquellas escuelas de más bajo rendimiento, que atienden a niños provenientes de hogares con niveles socioculturales inferiores (...) se propone (la) extensión (del año lectivo) a 200 días al año. (...) Aumentar tan sólo media hora la jornada, equivale en el año a agregar 22 días de clase de cuatro horas de labor. (...) creación de unidades escolares (rurales). Estas se integrarían con cuatro, cinco o seis escuelas, según las características de la zona (...) Afincamiento del maestro en el medio social de su escuela. (...) Enseñanza Media: (...) a) Creación de aulas. Las creaciones de aulas que se proponen en el plan de inversiones deberán aplicarse para eliminar los cursos superpoblados y atender al crecimiento demográfico... b) Política educativa diferenciada por medios socio-culturales. Los liceos de más bajos rendimientos vinculados a barrios o zonas populares tendrán prioridad, y se les dotará, en lo posible, de locales para estudios dirigidos, clases de ampliación, salas de lectura... (...) c) Mejoramiento de los rendimientos (...) d) Equipamiento de bibliotecas, filmotecas y laboratorios (...) Formación de docentes (...) A partir de 1969 se necesitará incorporar anualmente 480 profesores promedio, en caso de extenderse la reforma, y en 1970, 260 si se mantuviera el actual plan. Estas incorporaciones son insustituibles teniendo en cuenta los niveles de estudios de los actuales docentes (...) Ampliación del Instituto de Profesores Artigas a los efectos de que pueda formar anualmente en el período 1970-74, un promedio comprendido entre 150 y 240 profesores... Formación acelerada de profesores de ciencias del Interior que se desempeñen en carácter precario, obteniendo al término del año escolar y luego de aprobado éste, la habilitación para el ejercicio efectivo de la docencia en el Interior.” *Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay, Plan de Desarrollo Educativo*, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, Comisión Coordinadora de los Entes de la Enseñanza, Montevideo, 1965.

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

interpretada por numerosos actores políticos y sociales como un indicador de la ideología “neoliberal” implícita en ella.¹⁹ Sin embargo, un examen cuidadoso de su doctrina y del proceso de su implementación revela la existencia de un fuerte sesgo estatista, socialdemócrata y “batllista”. En tiempos en los que se multiplican rápidamente las experiencias de transferencia de políticas, la reforma educativa uruguaya muestra un perfil singular: muy lejos de ser un “clon” de las otras reformas educativas realizadas en la región con el auspicio de las IFIs, tomó un camino divergente, alejándose nítidamente de la ortodoxia del Consenso de Washington.

En este documento, hemos intentado analizar las razones políticas de la heterodoxa reforma educativa uruguaya. Para ello, por un lado, hemos apelado a un argumento que la literatura reciente acerca del papel de las IFIs en el *policy transfer* viene manejando: en el plano de las políticas sectoriales, existen importantes diferencias tanto entre las diversas IFIs como dentro de ellas. Asimismo, existen buenas razones para pensar que estas diferencias teóricas, bastante visibles en sectores como educación, se están “transfiriendo” a sectores en los que, durante muchos años, el debate parecía definitivamente cancelado (política macroeconómica, comercial, financiera, industrial, etc.): incluso en los bastiones más poderosos del pensamiento ortodoxo, vuelve a discutirse intensamente acerca del papel del Estado en el desarrollo humano. Por otro lado, hemos buscado poner de manifiesto hasta dónde pesan las peculiaridades de la política doméstica en los procesos de reforma en general y, en particular, en la dinámica del conocimiento especializado. El punto central de nuestro argumento es, precisamente, que no puede comprenderse adecuadamente el proceso de la reforma educativa sin tomar en cuenta las estrategias políticas del Presidente Sanguinetti y la alta densidad del conocimiento técnico atesorado en el sector educación desde la década del 60. La densidad del sistema político doméstico, tanto desde el punto de vista de la consistencia de sus actores como desde el ángulo de la capacidad técnica acumulada, se revela como una variable clave en el estudio de los procesos de transferencia de políticas.

Bibliografía

- ANEP (2000): *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, Montevideo.
- Boix, Carles (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Alianza Universidad, Madrid.
- Braun, Dietmar y Busch, Andreas (editores) (1999): *Public Policy and Political Ideas*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton.
- Brunner, José Joaquín y Sunkel, Guillermo (1993): *Conocimiento, sociedad y política*, LibrosFlacso, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- De Armas, Gustavo (2002): *Técnicos y política en la reforma educativa en Uruguay (1990-1999). Análisis político del proceso reformista*, Tesis de Maestría, Universidad de la República, Montevideo.
- De Armas, Gustavo (2000): “Expertos y política en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, en De Armas, Gustavo y Adolfo Garcé (coords.), *Técnicos y política*, Trilce, Montevideo.

- Dolowitz, David and Marsh, David (1996): “Who Learns What from Whom?, A Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, 44: 343-357.
- Dolowitz, David and Marsh, David (2000): “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance*, Vol. 13, n° 1, January (pp. 5-24).
- Filgueira, Fernando y Moraes, Juan Andrés (2000): “Contextos y estrategias de las reformas institucionales en la seguridad social, la educación y la salud en Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 12, EBO-ICP, Montevideo.
- Garcé, Adolfo (2000): “Tres fases en la relación entre intelectuales y poder en Uruguay (1830-1989)”, en De Armas, Gustavo y Adolfo Garcé (coords.), *Técnicos y política*, Trilce, Montevideo.
- Garcé, Adolfo (2002): *Ideas y competencia política en Uruguay (1960 – 1973)*, Trilce, Montevideo.
- Goldstein, Judith y Keohane, Robert (editores) (1993): *Ideas and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Garcé, Adolfo (2003): “Economistas y política en Uruguay (1943-2000)”, *Documento de Trabajo* N° 33, ICP-FCS, Montevideo.
- Hall, Peter (editor) (1989): *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Hall, Peter (1997): “The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations”, en Lichbach, Mark and Alan Zuckerman (eds), *Comparative Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lanzaro, Jorge (2000): *La “segunda” transición en el Uruguay*, FCU, Montevideo.
- Mancebo, María Ester (2002): “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’ de la formulación a la implementación de políticas educativas”, en Mancebo, Ester, Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (compiladores), *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, ICP-EBO, Montevideo.
- Martínez, Juliana (2000): “Poder y alternativas: la disponibilidad de agendas internacionales en las reformas de la salud en Costa Rica (1988-1998)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 12, EBO-ICP.
- Rius, Andrés (2003): “The knowledge systems implications of building institutions for high-quality growth”, IDRC, Montevideo.
- Stone, Diane, Maxwell, Simon and Keating, Michael (2001): “Bridging Research and Policy”, <http://www.gdnet.org/pdf/bridging.pdf>, paper.

Resumen

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

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

Abstract

Over the last two decades, especially since the foreign debt crisis, Latin America has undergone an intensive process of economic reform. In broad terms, both the process of economic adjustment and the reorientation of public policies have been aligned with the mainstream economic policy that has dominated since the 1980s: liberalism. The multilateral credit agencies (World Bank, IMF, IDB) have played a prominent role in promoting this new model of market-oriented development. However, reform of the different sectoral policies has not always followed to the letter the models deriving from the “Washington Consensus”. The aim of this paper is to analyze the political factors that intervene in the dynamic of specialized knowledge in general, and more specifically in the process of the transfer of policies from international financial institutions. In order to explore this theoretical question, we look at the case of the Educational Reform Program in Uruguay (1995-1999), one of the most important structural transformations to be carried out in the country in the last fifteen years. The World Bank and IDB played a fundamental role in both funding and implementation of the reform. However, the orientation of the reform was not “imported” from these institutions. On the contrary, the new policy paradigm is the product of a long and complex process of endogenous accumulation of specialist knowledge in the area of education policy.