

N° 33

Políticas de Reforma Educativa Comparación entre países(*)

Robert R. Kaufman⁽¹⁾ y Joan M. Nelson^{(2)}**

Agosto 2005

(*) Texto elaborado con base en el capítulo 9 del libro "Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America". Kaufman, Robert y Joan Nelson (Editores), 2004. Baltimore y Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press y Woodrow Wilson Center Press (http://www.press.jhu.edu/books/title_pages/8445.html).

Traducido por el Grupo de Trabajo sobre Descentralización y Autonomía Escolar de PREAL, con autorización de Johns Hopkins Press. El texto ha sido adicionado por el traductor con notas de pie de página para incluir referencias a los casos en los que se basa el análisis.

(**) Robert Kaufman⁽¹⁾ se desempeña como profesor de Ciencia Política en la Universidad de Rutgers. Joan M. Nelson⁽²⁾ es *Senior Scholar del Woodrow Wilson Center del Smithsonian Institution, y Resident Scholar del School of International Service de la American University.*

Los autores agradecen los aportes de Javier Corrales, Merilee Grindle, Linda Larach, María Victoria Murillo, Juan Carlos Navarro y Judith Tendler.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
EL CONTEXTO DE LA REFORMA: ¿QUÉ TANTO HA PASADO?	7
ELENCO DE ACTORES: REFORMISTAS, OPOSITORES Y LOS QUE NO SE INVOLUCRAN	13
¿QUIÉN PRESIONA POR LAS REFORMAS?	13
GRUPOS DE PODER Y NEUTRALES	13
LA CONEXIÓN ENTRE POLÍTICAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS EN TORNO DE LA REFORMA EDUCATIVA	17
LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO	18
Inicio: Motivos para la Reforma	18
Diseño	19
Implementación	20
OTRAS REFORMAS Y CAMINOS QUE NO SE TOMARON: PRIVATIZACIÓN, EVALUACIÓN, AUTONOMÍA ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN DE PADRES	21
CONCLUSIÓN	22
BIBLIOGRAFÍA	24

INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo, la deficiente cobertura y la baja calidad de la educación pública latinoamericana han sido vistas como algunas de las principales causas del lento crecimiento económico y de la desigualdad en la distribución del ingreso. A partir de la Segunda Guerra Mundial, muchos gobiernos decidieron contratar más maestros y construir nuevas escuelas; como consecuencia, a principios de los años ochenta, la mayoría de niños en edad escolar había ingresado a los primeros grados de primaria y el analfabetismo en los adultos se había reducido del 34% al 13% (Puryear 1997, 4). Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la calidad, eficiencia y equidad del servicio educativo permanecieron bajas. Las deficiencias en la calidad se vieron reflejadas en varios patrones problemáticos:

- Los índices de repitencia y deserción fueron altos en relación al Producto Interno Bruto. A principio de los años noventa, uno de cada dos estudiantes repetía el primer grado, y el promedio de la mano de obra urbana apenas alcanzaba cinco años de escolaridad, un nivel bastante bajo con respecto al alcanzado por países de mediano ingreso en otras regiones (IDB 1998, 45; PREAL 2001, 8; Birdsall y Londoño 1998, 115).
- Aun cuando las desigualdades de género se redujeron considerablemente en el período 1960-90 (PREAL 2001, 10), hubo marcadas diferencias en otros niveles. Se mantuvieron grandes inequidades entre la población rural y la urbana, entre las regiones ricas y pobres de cada país, y entre las diferentes categorías de ingresos. En los casos más favorables (Argentina y Uruguay), el 20% más rico de la población contaba con aproximadamente el doble de escolaridad que el 20% más pobre; en los casos menos favorables (Brasil y México), la proporción fue de 4 a 1 (PREAL 2001, tabla A-12).
- Las prioridades del gasto público favorecieron la educación superior, un patrón que

reflejó las preferencias y el poder de influencia de las familias de mediano y alto ingreso, con posibilidades de enviar a sus hijos a escuelas privadas de primaria y secundaria (Birdsall, Londoño, y O'Connell 1998; Paul y Wolfe 1996). En Chile, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, la quinta parte más rica de la población recibió más del 50% de los subsidios para educación superior, mientras que la quinta parte de los más pobres recibió apenas un 10% (Banco Mundial, 79).

A principios de los años noventa un creciente número de economistas, analistas de políticas públicas, e instituciones internacionales de financiación, comenzaron a prestar atención a la necesidad de mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la oferta educativa. Estas preocupaciones reflejaban antiguas convicciones de economistas, orientados hacia el mercado y preocupados por la importancia de invertir en el “capital humano”, las cuales fueron reforzadas por la creciente brecha que existió entre las sociedades latinoamericanas y del Oriente Asiático durante los años ochenta y noventa (Banco Mundial 1993). En este documento se compararán diferentes casos y examinarán algunos de los factores que determinan las similitudes y diferencias entre países¹.

Es necesario señalar que muchas de las deficiencias en los sectores educativos de América Latina son el producto de factores estructurales sobre los cuales los reformadores han tenido muy poca incidencia. La distribución desigual de activos e ingresos que caracteriza a la mayoría de las sociedades latinoamericanas ha sido causa subyacente —al igual que efecto— de muchos de los problemas que se presentaron. El alto sesgo en la distribución del ingreso ha aumenta-

¹ Los demás capítulos de la segunda parte del libro editado por Kaufman y Nelson tratan de los esfuerzos realizados en contextos nacionales particulares para enfrentar las necesidades de la educación primaria y secundaria. El libro se divide en tres secciones; Parte 1: Políticas de la reforma del sector salud; Parte 2: Políticas de la reforma sector educación; y Parte 3: Conclusiones. (Nota del traductor)

do la propensión de los grupos de altos ingresos a evadir impuestos destinados a la educación pública, dejando a las familias ubicadas en las categorías de ingreso más bajas con menos recursos para amortiguar los costos de la educación. Las características del mercado laboral debilitaron aun más los incentivos para que las familias pobres mantuvieran a sus hijos en la escuela. El sector exportador de productos primarios en América Latina no ha requerido de un gran suministro de mano de obra calificada y las oportunidades de empleo en los sectores de sustitución de importaciones han sido limitadas. Por último, las bajas expectativas de retorno de la educación han contribuido a aumentar las tasas de deserción del nivel de educación primaria (Birdsall y Londoño 1998).

Las deficiencias organizacionales y financieras de la oferta educativa también contribuyeron al déficit en calidad y al bajo desempeño. Gran parte de la crítica que surgió en los años ochenta y noventa estuvo dirigida hacia la excesiva centralización, rigidez organizacional e influencia política en las jerarquías del sector educativo. Para ser precisos, no todos los sistemas escolares estaban totalmente centralizados al nivel nacional. Entre los países incluidos en este documento, en Argentina, Brasil y Colombia, los gobiernos locales habían adquirido considerables responsabilidades financieras y administrativas al interior de los gobiernos federales. En México, Venezuela y Nicaragua las decisiones estaban mucho más centralizadas, aun cuando los sistemas locales coexistían con sistemas estatales en los dos primeros países.

A pesar de estas diferencias, los gobiernos centrales de todos estos países mantuvieron una significativa autoridad discrecional en temas tales como la transferencia de fondos, provisión de libros de texto, materiales de enseñanza y currículo, y los políticos y líderes sindicales controlaron, por lo general, la contratación y asignación de maestros y directores. Los sistemas escolares todavía se caracterizan por un bajo nivel de *accountability*², poco espacio para la innovación y experimentación a nivel local, y por la ausencia de incentivos para

que los directores y maestros buscaran una mejoría en sus prácticas pedagógicas.

En este documento se compararán los esfuerzos encaminados a corregir estas deficiencias a partir de algunos estudios de caso³. La primera sección esquematiza el surgimiento de una amplia variedad de propuestas de reforma que entraron a la agenda política durante los años ochenta y los noventa y la medida en que estas fueron efectivamente puestas en marcha. En la siguiente sección se reseña la identidad, preferencias y recursos de los principales actores involucrados en estos esfuerzos reformistas. El "reparto de actores", se agrupa en categorías paralelas: los proponentes, los oponentes y neutrales. La identidad y los recursos de estos actores cambian a lo largo del proceso político, pero al igual que en el sector salud, el poder de los grupos partidarios del *statu quo* ha tendido a predominar sobre el de los actores cuyos intereses primordiales estaban en el mejoramiento de la calidad de la educación.

En la sección final se identificarán los factores que favorecieron u obstaculizaron el diseño y la implementación de las reformas. Muchos países emprendieron iniciativas incrementales, como mejorías en la capacitación de los maestros y modernización de los currículos, poco controversiales, en términos relativos, que no desafiaban directamente a los grupos de interés involucrados. Reformas más amplias, por supuesto, fueron mucho más difíciles. Así, aunque en los años noventa se debatieron propuestas de reforma más ambiciosas y de mayor controversia, orientadas a la reestructuración del sector, la mayoría de los gobiernos concentraron sus esfuerzos en un único aspecto: la transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos subnacionales.

El énfasis otorgado a estos aspectos de la reforma educativa se debe a que formaban parte de una agenda política mayor apoyada por poderosos actores cuyos principales intereses se encontraban fuera del sector educativo. A las propuestas de reforma que no podían ser abordadas de esta forma, como por ejemplo, la evaluación de rendimiento, la autonomía escolar y la vigilancia de la comunidad, se les dio una prioridad menor.

² En este texto se empleará el término *accountability* como equivalente a la expresión rendición de cuentas. (Nota del traductor)

³ Los estudios de caso que se incluyen en el libro son: México, Argentina, Colombia, Brasil, Costa Rica, Perú, Nicaragua y Venezuela. (Nota del traductor)

EL CONTEXTO DE LA REFORMA: ¿QUÉ TANTO HA PASADO?

Las reformas examinadas a partir de los estudios de caso se desarrollaron en contextos caracterizados por un creciente interés a nivel internacional y local por mejorar el rendimiento de los estudiantes en la región⁴. La importancia de la educación para el desarrollo fue resaltada en la Conferencia Mundial de Educación financiada por la UNESCO que se llevó a cabo en Tailandia en 1990, al igual que en numerosas conferencias regionales realizadas en los años siguientes, también en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas efectuado en Santiago en 1998. En esa década, la inversión en la educación se convirtió en una de las principales prioridades del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones financieras internacionales. Muchos congresos, conferencias y estudios que se llevaron a cabo en varios países replicaron esta idea a nivel nacional. En Argentina por ejemplo, el Congreso Nacional de Educación convocado en 1987, fue escenario de “uno de los debates más comprensivos sobre reforma educativa jamás visto en [este país]”⁵. Los casos de Venezuela y Colombia describen de manera similar la organización de extensas discusiones entre expertos en educación y líderes ciudadanos sobre la necesidad de una reforma educativa.

El debate político no solo dio prioridad a la educación, sino que además introdujo ideas nuevas y muy controvertidas sobre las reformas. Los reformadores además de reclamar el aumento de recursos y medidas para mejorar el currículo y la pedagogía, buscaban grandes cambios en la organización y financiamiento del servicio educativo, con el propósito de fortalecer los incentivos al desempeño y la rendición de cuentas por parte de profesores y administradores escolares. Al mismo tiempo, y dentro de un clima general de preocupación por el manejo macroeconómico, el debate se concentró en encontrar esquemas que hicieran más eficientes a los sistemas educativos. Sobresalieron ideas como los (*Bonos*) y las

(*Escuelas Charter*)⁶, la contratación externa de funciones específicas, la determinación de pagos y ascensos con base en el mérito, los exámenes nacionales estandarizados y su utilización como herramienta para evaluar el desempeño tanto de las escuelas como de los profesores y estudiantes (y el acceso público a los resultados de los exámenes), la autonomía escolar y la participación de la comunidad y de los padres de familia.

Dos ideas promovieron el interés en la educación a nivel nacional e internacional. La primera –respaldada especialmente por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales– fue la importancia de la educación para el desarrollo. Aquí es importante mencionar que los debates acerca de la educación no iban de la mano con los asuntos del ajuste fiscal. De hecho, en la mayoría de los casos analizados en este texto, la reforma educativa estuvo asociada con el incremento de gastos y, a diferencia de las reformas del sector salud, no se relacionó con políticas de ajuste estructural como la reducción de impuestos o la privatización de las pensiones. Por el contrario, el énfasis otorgado a la educación parece haber derivado de una amplia convicción de que la inversión en el capital humano era esencial para la modernización, la reducción de la pobreza y la competitividad económica de los países en los mercados internacionales, cada vez más globalizados.

La democratización de muchos países también impulsó el creciente interés en la educación. Discusiones cívicas incluyentes, organizadas en Argentina, Colombia y Venezuela, reflejaron la convicción de que la educación era esencial para profundizar o consolidar la democracia. Los sondeos de opinión realizados por el Latinobarómetro proporcionaron una idea clara sobre el grado en el cual la opinión pública consideraba que la educación era uno de los mayores desafíos que enfrentaban sus países (los resultados se muestran en las tablas 1 hasta la 3). No es sorprendente que la mayor parte de los encuestados identificaran los temas relacionados con el mercado laboral como los más significativos, especialmente durante la crisis económica de 2002.

⁴ En esta y posteriores secciones de este documento, las referencias que se hacen sobre las experiencias en países específicos se basan en los casos de estudio, a menos que se especifique lo contrario.

⁵ Capítulo 1, Multiple Preferences, Variables Strengths: The Politics of Education Reform in Argentina, por Javier Corrales.

⁶ Los *vouchers* son una forma de financiación de la educación mediante la entrega de bonos o becas a los estudiantes de bajos recursos para que asistan a colegios privados. Los *charter schools* son colegios de acceso y financiación públicos administrados por privados, independientemente de la autoridad local. (Nota del traductor)

Sin embargo, en períodos más tranquilos, como en el año 2000, porcentajes importantes (entre el 10% y el 20 %) también identificaron la educación como un tema primordial. Como se puede ver en la tabla 3, la educación ocupó el primer puesto en Venezuela y el segundo en Argentina, México, Nicaragua y Perú entre los problemas más importantes que enfrentaba el país. Igualmente, en el año 2000, ocupó el primer lugar en varios países no incluidos en estos gráficos: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay. Durante el mismo año, la educación ocupó el tercer lugar en Colombia, por bajo de los índices del mercado laboral y violencia política. En todos los países, el grueso de la opinión pública dio claramente mayor importancia a la educación que a otros asuntos sociales como la salud, lo que pudo haberse reflejado en base electoral para adelantar procesos de reforma.

A la luz de estos antecedentes, efectivamente, ¿qué tanto se ha reformado la educación? Tal como se verá más adelante, la amplia prioridad y atención pública que se dio a la educación no se tradujo directamente en políticas públicas específicas. A pesar de cierta evidencia empírica que indica que las transiciones democráticas condujeron a un incremento en los gastos en educación (Kaufman y Segura-Ubiergo 2001), la conexión con reformas orga-

nizacionales específicas es mucho menos clara. Una razón explicativa es que –pese a la existencia de una avalancha de propuestas y experiencias piloto– los amplios debates ciudadanos no dieron resultado en una agenda coherente de cambio educativo. Los consensos sociales de los actores interesados en la política educacional no lograron ir más allá de compromisos sobre principios amplios tales como rendición de cuentas, equidad y eficiencia. Por otra parte, los expertos no lograron ponerse de acuerdo en la priorización de estos objetivos o las medidas que permitirían alcanzarlos. Además, como se verá más adelante, surgieron poderosos obstáculos políticos e institucionales con respecto a la implementación de los cambios en el sector. Aun cuando a comienzos de los noventa existía un amplio menú de estrategias a disposición de educadores y reformadores (Gajardo 1999, 10).

El impulso que resultó de este creciente interés fue más allá de la retórica. Como ya se indicara, muchos países se embarcaron en una amplia variedad de cambios en el sistema educativo, a escala relativamente baja. Dichos cambios fueron generalmente promovidos por planificadores especialistas en política, educadores y otros actores del sector; y avanzaron gracias al apoyo –o por lo menos a la ausencia de una fuerte oposición– de los grupos de poder involucrados.

TABLA 1
DATOS DE ENCUESTA SOBRE LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES QUE ENFRENTA CADA PAÍS, 1998
(PORCENTAJE)

Problema	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	México	Nicaragua	Perú	Venezuela
Educación	18.8	6.4	9.4	15.7	6.3	17.1	11.7	28.1
Salud	1.7	8.9	2.7	0.6	2.4	2.4	1.4	8.1
Mercado Laboral ^(a)	47.8	49.9	33.9	20.9	28.0	42.4	58.5	18.8
Crimen y Drogas ^(b)	8.6	15.9	2.6	19.5	11.5	9.0	4.4	8.8
Corrupción ^(c)	9.8	5.5	6.9	13.5	8.7	8.3	3.3	14.3
Pobreza	3.9	3.9	5.8	6.6	8.8	7.8	10.7	3.4
Inflación	0.8	0.9	3.3	7.7	21.1	5.8	2.5	9.0
Violencia Política	3.7	4.5	32.3	4.5	2.7	1.8	3.2	2.5
Otros ^(c)	3.9	3.9	3.3	10.1	10.2	4.2	3.3	4.5
No sabe	0.4	0.2	0	0	0.3	0.7	0.9	0.5

(a) Combina preguntas acerca de salarios bajos, condiciones del mercado laboral, desempleo y oportunidades para los jóvenes

(b) Combina preguntas separadas acerca del crimen y de las drogas

(c) Combina preguntas sobre medio ambiente y otras

Fuente: Datos del Latinobarómetro, 1998; adaptado de Grindle (2002, tabla 2.13)

TABLA 2
DATOS DE ENCUESTA SOBRE LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES QUE ENFRENTAN LOS PAISES, 2000
(PORCENTAJE)

Problema	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	México	Nicaragua	Perú	Venezuela	Total
Educación	17.5	9.5	14.6	16.4	12.7	21.7	17.0	31.3	21.2
Salud	1.4	5.3	1.2	1.0	3.0	1.5	1.0	2.2	2.5
Mercado Laboral ^(a)	46.5	47.0	29.0	18.9	29.4	37.4	60.0	28.5	36.1
Inflación /alza de precios	5.0	1.7	1.4	14.0	11.8	1.5	2.0	5.4	4.5
Pobreza	3.4	3.7	4.6	8.3	9.9	9.5	6.0	5.4	7.1
Crimen y drogas ^(b)	12.6	15.0	2.8	19.8	11.3	11.5	0	14.2	11.6
Corrupción	12.5	9.6	8.6	14.3	11.1	13.7	3.0	5.0	9.1
Terrorismo/violencia política	2.9	5.3	35.5	1.0	4.1	0.9	4.0	3.2	4.7
Vivienda y ambiente ^(c)	1.1	1.0	1.2	4.7	4.3	0.9	0	3.1	2.0
Otros	1.2	0.3	0.3	0.6	1.7	0.7	0	0.8	0.5
No sabe no responde	0.4	1.0	0.5	1.1	0.8	0.8	0	1.0	0.7
Total									

(a) Combina preguntas sobre desempleo, inestabilidad en el mercado laboral, salarios bajos y oportunidades para los jóvenes

(b) Combina preguntas separadas acerca del crimen y de las drogas

(c) Combina preguntas sobre vivienda y medio ambiente

Fuente: Datos del Latinobarómetro, 2000; en Graham y Sukhtnakar (2004)

TABLA 3
DATOS DE ENCUESTA SOBRE LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES QUE ENFRENTAN LOS PAISES, 2002
(PORCENTAJE)

Problema	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	México	Nicaragua	Perú	Venezuela	Total
Educación	6.3	2.8	3.0	1.8	7.9	1.1	5.0	5.9	3.8
Salud	2.0	3.5	0.6	0.7	0.3	1.3	1.0	1.0	1.3
Mercado Laboral ^(a)	44.8	42.0	36.3	29.8	41.2	49.6	60.0	60.0	46.4
Inflación /alza de precios	4.7	1.6	1.8	9.5	4.6	1.5	2.0	2.0	3.8
Pobreza	10.5	5.9	4.1	11.4	11.8	9.8	13.0	13.0	10.3
Crimen y drogas ^(b)	6.5	2.6	1.8	2.5	15.4	3.8	0	0	11.3
Corrupción	17.9	6.2	4.8	11.5	10.7	27.3	6.0	6.0	11.4
Terrorismo/violencia política	2.0	5.7	43.3	1.2	2.6	1.3	3.0	3.0	5.7
Vivienda, transporte y ambiente ^(c)	0.6	2.0	1.3	38.8	2.6	1.1	0	0	2.0
Derechos humanos	3.3	1.9	1.7	1.7	2.0	0.5	1.0	1.0	1.7
Discriminación	0.1	1.4	0	0.8	0	0	0	0	0.3
Otro o no responde	1.3	0.4	0.6	0.9	0.7	1.6	0	0	0.9
No sabe, no contesta	0.2	0.8	1.0	1.3	0.5	1.2	2.0	2.0	1.1

(a) Combina preguntas sobre desempleo, inestabilidad en el mercado laboral, salarios bajos y oportunidades para los jóvenes

(b) Combina preguntas separadas sobre crimen, drogas y consumo de drogas.

(c) Combina preguntas sobre vivienda, transporte y medio ambiente.

Fuente: Datos del Latinobarómetro, 2000, en Graham y Sukhtnakar (2004).

Una de las medidas que logró mayor acogida fue la ampliación de la cobertura de los programas de educación preescolar mediante programas complementarios⁷. Investigaciones realizadas en los años noventa evidenciaron la importancia de la educación temprana en la niñez (tanto como la nutrición) para su futuro desempeño. Además, los programas preescolares no amenazaban ni creaban inconvenientes a los programas ya existentes; incluso, en algunos casos, pudieron haber aumentado oportunidades para el clientelismo. El ingreso al nivel preescolar se quintuplicó en Colombia entre 1980 y 1997 y se cuadruplicó en Brasil y Nicaragua en el mismo período (Rama 2002, tabla 6). Para la región en su conjunto, el ingreso a la etapa preescolar aumentó de un 44% a un 54% de la población en edad escolar en los años noventa (Wolff y De Moura Castro 2003, 186).

Programas focalizados en la población más desfavorecida, que incluyeron la entrega de materiales, equipos y mejor infraestructura a escuelas en zonas muy pobres o abandonadas, también fueron parte de los esfuerzos reformistas en Argentina, Brasil y Colombia, al igual que en Bolivia, Chile, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay (PREAL 2001). Un ejemplo es el programa P-900 de los años noventa en Chile, a través del cual se realizaron grandes esfuerzos en las 900 escuelas de menor rendimiento, en su mayoría ubicadas en zonas rurales extremadamente pobres. Estas escuelas recibieron supervisión especial, apoyo, mejorías materiales y mejora de instalaciones, así como perfeccionamiento de maestros. Adicionalmente se les proporcionó algunos incentivos de competencia (Angell 1996). Datos de PREAL sobre las reformas educativas mencionan la implementación de reformas curriculares en Argentina, Brasil y México, al igual que en Chile, República Dominicana, Costa Rica y Uruguay, y el desarrollo de programas de capacitación docente en Argentina, Brasil, Colombia y Nicaragua al igual que en Chile, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y Uruguay.

Algunas de estas medidas provocaron fuertes debates políticos y técnicos; por ejemplo, el uso de materiales de apoyo por parte de los profesores en Chile provocó críticas por parte de gru-

pos sindicales y profesionales. La expansión y mejoría de la capacitación docente, los cambios en las técnicas pedagógicas, el uso de pruebas, la modernización de los currículos y de los libros de texto, también tuvieron algún potencial para generar reacciones fuertes en los círculos profesionales aunque solo los temas de currículo y libros de texto fueron suficientes para desencadenar grandes batallas políticas. También fue el caso de las reacciones nacionalistas e ideológicas ante los cambios curriculares propuestos en México. Sin embargo, el alcance y la intensidad de las reformas dependieron principalmente del nivel de compromiso y la capacidad de liderazgo del Ministerio de Educación.

Al igual que en el sector salud, en varios países las reformas cualitativas⁸ de tipo incremental estuvieron acompañadas por un aumento en las inversiones en construcción, equipos y materiales. Por ejemplo, Argentina se trazó el objetivo de doblar en cinco años la inversión en educación primaria y secundaria. Aunque el incremento en los gastos no son en sí mismos reformas, pueden ser un importante complemento, especialmente si se tiene en cuenta que las presiones fiscales de los años ochenta tenían congeladas las inversiones en el sector.

Así como con los programas complementarios del sector de la salud, estos pasos no significaron reorganizaciones importantes en el sector educativo y no desafiaron directamente los fuertes intereses de los grupos de poder. Generalmente no ocasionaron una reestructuración importante a nivel financiero, no tocaron las líneas de autoridad establecidas en el sector en su conjunto, y tampoco afectaron los derechos adquiridos de los maestros ni otros especialistas de la educación. Frecuentemente, estos pasos fueron llevados a cabo a través de decisiones ministeriales que no requerían de una legislación o de un decreto formal. En síntesis, pudieron volar “por bajo de la pantalla del radar político”.

Potencialmente, los efectos acumulativos de estas reformas pueden, con el tiempo, producir mejoras importantes en los resultados educativos, y en algunos casos, ganancias políticas

⁷ Programas que proveen servicios adicionales a los ya disponibles y que no interfieren con estos. (Nota del traductor)

⁸ Las reformas cualitativas hacen referencia a aquellas reformas que se enfocaron a aumentar la eficiencia, y a optimizar el funcionamiento del sistema educativo como, por ejemplo, disposiciones respecto a manejo de personal, currículos, libros de texto, etc. (Nota del traductor)

sustanciales para los gobiernos involucrados. Por otro lado, las reformas de cambio incremental pueden ser vulnerables a una reversión si no se refuerzan con cambios en otros aspectos del sistema, o si se producen cambios significativos en los equipos del ministerio que conduzcan a que se les retire el apoyo político necesario para llevar a cabo estas transformaciones⁹.

Más allá de los cambios de foco incremental, algunos de los países de nuestro análisis gestionaron reformas más controversiales en los aspectos centrales del sector educativo, aunque siempre se da en los diferentes países una variación sustancial con respecto a los temas considerados y al grado en que efectivamente fueron implementados. La tabla 4 da cuenta de los principales pasos de las reformas en cada uno de los seis casos estudiados. Varios aspectos importantes saltan a la vista.

Uno de ellos es el tema de una reforma importante que fue la descentralización de algunos de los componentes del sistema educativo hacia los gobiernos subnacionales. En por lo menos cuatro de los seis casos (Argentina, Colombia, México y Venezuela), este fue el aspecto más sobresaliente en la agenda política, que requería de aprobación legislativa. De alguna manera el caso de Brasil fue diferente, ya que parte de la responsabilidad sobre el funcionamiento de las escuelas primarias y secundarias ya se encontraban a cargo de los gobernadores y alcaldes. Con todo, al igual que en los otros países, un tema clave de las reformas educativas brasileñas fue cómo lograr ajustar la redistribución de los recursos y las responsabilidades entre niveles de gobierno, de tal manera que se modificaran los incentivos al interior del sector educativo.

Hubo, por supuesto, considerables diferencias en los objetivos y alcances de la descentralización en estos países. Las motivaciones iban desde esfuerzos por desconcentrar y reducir los gastos del gobierno central (Argentina) hasta una mayor preocupación por hacer el sistema más equitativo y eficiente, en otros casos. Los resultados también fueron bastante variados. En Colombia, por ejemplo, la ambigüedad de los mandatos constitucionales y la falta de claridad en las medidas

legislativas provocaron confusiones respecto del financiamiento y líneas de la autoridad educativa. En Venezuela, la descentralización fue autorizada por los legisladores, pero nunca fue implementada en toda su extensión. De cualquier modo, en todos los casos, gran parte de la dimensión política de la reforma educativa giró alrededor de asuntos relacionados con la descentralización y el federalismo fiscal.

Un segundo punto de interés comparativo es el caso de Nicaragua, donde se dio gran importancia a la autonomía escolar y a la participación comunitaria por sobre la descentralización hacia los gobiernos locales. Esto también sucedió en provincias o municipalidades de países más extensos territorialmente como el estado de Minas Gerais en Brasil, en parte por las oportunidades creadas a partir de un proceso más amplio de descentralización. Pero Nicaragua fue el único de los seis países en el que la autonomía escolar formó parte integral del programa gubernamental de las reformas. Como lo resalta Gershberg¹⁰, sin embargo por el contexto en las reformas enfocadas hacia la generación de una creciente autonomía escolar, los motivos son diferentes de otros orientados a determinar quién tiene la responsabilidad de la educación desde los más altos hasta los más bajos niveles del gobierno.

Finalmente, la tabla 4 nos muestra un número importante de caminos que no fueron tomados en consideración. A pesar de la atención que la literatura ha dado a las reformas radicales de los servicios educativos en Chile bajo el gobierno de Pinochet, la privatización de la educación y los *vouchers* han estado, por lo general, fuera de discusión aun cuando en Venezuela los sindicatos ampliaron el espectro de la privatización para bloquear modestas propuestas de promoción de *charter schools*. De modo similar, si bien varios países empezaron a desarrollar evaluaciones de rendimiento en los años noventa, la participación real en pruebas estandarizadas, regionales o internacionales, fue muy reducida (Tiana Ferrer 2000), y los resultados de estas y otros exámenes, raramente fueron usados como herramientas para evaluar y recompensar el desempeño de escuelas y maestros (Gajardo 1999, 10). En México y Brasil los gobiernos re-vertieron iniciativas de cobro de costos de matrículas

⁹ En el libro *The Political Dynamics of Reform*, por Kaufman y Nelson, los autores se refieren a las circunstancias para que el ritmo de las reformas de corte incremental puedan ser sostenible.

¹⁰ *Empowering Parents while Making Them Pay: Autonomous Schools and Education Reform Processes in Nicaragua*, por Alec Ian Gershberg.

cula para la educación superior, idea que ni siquiera pudo ponerse a prueba en otros países. Finalmente, quizás el hecho más importante es que iniciativas para introducir incentivos y políti-

ca de remuneración por desempeño en los estatutos que determinan el pago y la promoción de los maestros fueron bloqueados o abortaron antes de tiempo.

TABLA 4
PERFIL DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN SEIS PAÍSES, 1990

Reforma	Colombia	Brasil	Argentina	México	Venezuela	Nicaragua
Descentralización	Descentralizado en departamentos y municipalidades pero de baja efectividad.	Descentralizado; uso incentivos fiscales para reducir la inequidad en financiación y motivar programas para los pobres y otros programas	Escuelas de secundaria descentralizadas hacia las provincias	Colegios de primaria y algunos de secundaria descentralizados a los estados con resultados variados	En el periodo de Carlos Andrés Pérez, descentralización voluntaria con muy poca acogida	Sin descentralización (pero gran autonomía escolar)
Autonomía escolar	No es parte de la reforma pero es un elemento importante en Bogotá	Muy poco impulso a nivel nacional; gran componente en Minas Gerais	No es parte del programa nacional; gran componente en San Luis	No es parte del programa	Elemento limitado en el programa de Escuelas Integrales (Mérida) y de la Asociación Venezolana de Colegios Católicos	Elemento principal en el programa nacional de Escuelas Autónomas
Participación comunitaria y de padres	Ninguna	Gran componente en el programa de Minas Gerais muy limitado en el resto del país	Componente (¿no muy importante?) en el programa de San Luis	Disposición legal modesta pero no funciona	Elemento muy modesto en el programa de Mérida	Principal elemento en el programa de colegios autónomos
Uso de evaluaciones	Ninguno para propósitos de evaluación de las escuelas o de políticas públicas	Ninguno para propósitos de evaluación de las escuelas o de políticas públicas	Ninguno para propósitos de evaluación de las escuelas o de políticas públicas	Ninguno para propósitos de evaluación de las escuelas o de políticas públicas	Ninguno para propósitos de evaluación de las escuelas o de políticas públicas	Ninguno para propósitos de evaluación de las escuelas o de políticas públicas

ELENCO DE ACTORES: REFORMISTAS, OPOSITORES Y LOS QUE NO SE INVOLUCRAN

Son muchos los factores que explican las similitudes y diferencias que existen entre los países, con respecto a los alcances y tipos de reformas educativas implementadas. El primer paso para analizar los patrones existentes es identificar a los actores relevantes del proceso, sus recursos y sus intereses, que pueden cambiar considerablemente a medida que las políticas pasan de ser diseñadas a ser implementadas. No obstante, es posible identificar actores que son particularmente importantes en varios puntos del proceso de reforma, ya sea como promotores o como opositores de las propuestas. O como actores que no se involucran de la manera esperada.

¿QUIÉN PRESIONA POR LAS REFORMAS?

A pesar del evidente interés ciudadano por recibir una mejor oferta educativa, a lo largo de los años noventa el rango de actores que efectivamente presionó para que se dieran cambios específicos, fue bastante limitado. Por lo general, las iniciativas surgieron de especialistas del sector provenientes de organizaciones nacionales e internacionales, de funcionarios públicos responsables de reformas macroeconómicas y, en algunos casos, de presidentes y otros altos personeros de gobierno. En por lo menos dos casos, Nicaragua y Brasil, los principales proponentes fueron los Ministros de Educación, quienes llegaron al cargo luego de una larga carrera como analistas del sistema educativo y defensores de medidas que buscaban mejoras en la calidad. En Venezuela, el Ministro de Educación designado por el Presidente Rafael Caldera (1993-98) también había sido defensor de la reforma educativa durante un largo tiempo, aun cuando el principal impulso a la descentralización provino de personas no especializadas de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) (Navarro 2000).

En algunos casos, la reforma educativa fue apoyada por funcionarios vinculados a los Ministerios de Finanzas, cuyas carreras estaban en el área de políticas macroeconómicas, no en el área de educación. Vale la pena destacar el hecho de que aun cuando por lo general la principal preocupación de dichos funcionarios era la eficiencia, la descentralización casi nunca estuvo moti-

vada por el objetivo de aliviar las presiones al presupuesto nacional. Solamente en Argentina, esto último fue un objetivo central; y aun en ese país los gobiernos locales y los sindicatos de maestros lograron forzar al poderoso Ministro de Hacienda para que se comprometiera a un aumento de recursos destinados a la educación. En México, en donde los funcionarios macroeconómicos también lideraron la iniciativa de reforma, el Presidente Salinas y su Ministro de Educación Zedillo, parecían ver la descentralización no como una forma para ahorrar recursos públicos, sino como un paso necesario para hacer competitiva a la economía mexicana. Como señala M. Grindle¹¹, los gastos en la educación aumentaron durante este periodo presidencial. Los gastos como porcentaje del Producto Interno Bruto también aumentaron significativamente durante la década de los noventa en Brasil y Colombia y sutilmente en Venezuela.

Organizaciones internacionales de financiamiento, especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, brindaron una tercera fuente de apoyo a las reformas educativas. Estas organizaciones contribuyeron a dirigir la atención a los temas educativos, proporcionando información y asesoría fundamentalmente relacionada con las experiencias de otros países y regiones. El financiamiento externo también brindó un apoyo importante en casos en los que los reformadores locales lograron obtener apoyo político, y tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo prestaron respaldo financiero y asistencia técnica en varios casos. Con la posible excepción de Nicaragua, las organizaciones internacionales de financiación no lideraron el lanzamiento ni el diseño de los programas de reforma. Por el contrario, en la mayoría de los casos, los actores locales fueron centrales tanto en la iniciativa como en el diseño de los programas¹².

GRUPOS DE PODER Y NEUTRALES

Los sindicatos de maestros están entre los grupos de interés más visibles e importantes de los

¹¹ Capítulo 10, *Interests, Institutions, and Reformers: The Politics of Education Decentralization in Mexico*, por Merilee Grindle.

¹² Estas conclusiones son consistentes con los resultados de importantes estudios estadísticos que igualmente muestran que los programas del Banco Mundial no tuvieron un efecto significativo en las políticas de educación dirigidas a los más pobres (Hunter y Brown 2000).

sistemas educativos existentes, y por lo general manejan un amplio poder político en defensa de sus intereses. Durante los años 50, 60 y 70 los sindicatos de maestros apoyaron fuertemente la expansión de la educación primaria, lo cual contribuyó a aumentar significativamente la afiliación sindical así como su influencia política. En casi todos los países, los trabajadores del sector educativo constituyen una de las dos categorías más grandes de empleados del sector público (la segunda es salud.) A diferencia de los trabajadores del sector salud, la totalidad de la carrera magisterial ocurre en el sector público; en consecuencia, y en ausencia de fuentes de ingresos del sector privado, son más propensos a utilizar sus recursos políticos para presionar por sus intereses (Maceira y Murillo 2001).

Todos los estudios de caso muestran cómo los sindicatos estuvieron entre los principales oponentes a las “reformas cualitativas” que surgieron en la agenda política durante los años 90. Para ser precisos, su oposición no fue siempre intransigente, como sucedió en el caso mexicano. En general, fueron poderosos adversarios, y la mayoría de las veces se opusieron fuertemente a las iniciativas de descentralización que pudieran debilitar su poder de negociación frente a las autoridades políticas a nivel nacional. Otras medidas que de alguna manera amenazaban las bases del poder sindical como, por ejemplo, los esfuerzos por generar incentivos para profesores y escuelas asociando el desempeño a recompensas, fueron raramente acogidas y por el contrario fuertemente rechazadas.

No obstante, la capacidad de estos sindicatos para obstaculizar el curso de las reformas, esta tuvo variaciones considerables de país a país y a lo largo del tiempo. Como lo muestran los casos de México y Colombia, el tamaño, estructura e influencia del sindicato colombiano (FECODE) y del mexicano (SNTE) les dieron mayor poder de negociación durante el curso del proceso de cambios. Los dos habían crecido muy rápido durante la expansión del sistema educativo de los años 70. Ambos estaban altamente centralizados a nivel nacional y ejercían una influencia importante frente a sus respectivos Ministerios de Educación.

Aun cuando estos sindicatos no pudieron evitar cambios en sus respectivos sistemas educativos, tuvieron éxito en la negociación de importantes concesiones en el diseño de la reforma y

en la defensa de sus derechos en el curso de la implementación. En ambos casos, insistieron con éxito en el mantenimiento de las estructuras centralizadas de negociación colectiva y en la regulación del manejo de personal; asimismo, lograron un alto incremento salarial a cambio de concesiones hechas con respecto a la descentralización. En Colombia, la presión sindical atenuó significativamente los esfuerzos por descentralizar la educación, retardó los intentos de aumentar el control municipal y contribuyó a una gran confusión en la asignación de recursos y responsabilidades entre niveles de gobierno. Las demandas sindicales por salarios más altos y aumentos en la contratación de maestros, absorbieron la gran mayoría del inmenso incremento en el gasto educativo ordenado por la Constitución durante los años 90.

En otros países los sindicatos eran más débiles; y aunque esto no garantizaba mayores cambios en el sistema educativo, ofrecía a los proponentes de reformas mayor campo de maniobra. En el sistema federal de Brasil, descentralizado, los sindicatos de maestros negociaron contratos laborales a nivel estatal y no fueron capaces de coordinar una efectiva respuesta nacional de oposición a iniciativas de reestructuración (Draibe¹³). En Nicaragua, el principal sindicato de maestros se afilió al derrotado gobierno sandinista, y demostró poca capacidad para resistir las iniciativas de autonomía escolar. En Venezuela¹⁴, los maestros, representados por siete sindicatos diferentes al igual que en Brasil, enfrentaron barreras significativas a la acción colectiva. Las reformas descentralizadoras iniciadas durante los años 90 fracasaron en Venezuela, pero los sindicatos no fueron el principal obstáculo. La implementación fracasó principalmente por la dificultad de negociar transferencias de fondos y por la renuencia de los gobiernos regionales a asumir nuevas y potencialmente costosas responsabilidades (Navarro 2000)¹⁵.

Aun cuando en este examen se enfatiza las diferencias entre países, es importante resaltar que la influencia política de los sindicatos también puede

¹³ Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil, por Sônia M. Draibe (Capítulo 13).

¹⁴ Innovation and Frustration: Education Reform in Venezuela, por Josefina Bruni Celli (Capítulo 15).

¹⁵ Navarro (2000) argumenta que a pesar del fracaso de transferir responsabilidades formales en el sector social, el establecimiento de elecciones locales de gobernadores y alcaldes en 1989

cambiar durante el curso de la reforma. Los sindicatos de maestros argentinos ilustran claramente estas dinámicas posibilidades. Dichos sindicatos estaban organizados tanto a nivel regional como en confederaciones nacionales. Al igual que en Brasil y Venezuela, enfrentaban serios problemas en el ejercicio de la acción colectiva. En 1991, cuando el Ministro de Economía Cavallo trasladó a las provincias responsabilidades dentro de la educación secundaria, los sindicatos no fueron, al principio, capaces de reaccionar; sin embargo, en los años siguientes la Confederación Nacional de Profesores tuvo éxito con la movilización de los sindicatos provinciales alrededor de una amplia campaña para aumentar las remuneraciones de financiamiento federal. En esta instancia, paradójicamente, la repercusión política de los sindicatos pudo haber tenido un efecto positivo, ya que ayudó a suavizar un proceso que originalmente apuntaba menos a aumentar la calidad educativa que a reducir los gastos a nivel federal.¹⁶

Los políticos electos fueron otro importante grupo de interés debido a las oportunidades de clientelismo que ofrece la burocracia educativa. Estos, al igual que los sindicatos de maestros, obtenían ganancias políticas de las reformas orientadas a ampliar el acceso a las escuelas, ya que los programas de construcción de estas fueron una importante fuente de recursos clientelistas¹⁷, y donde los beneficios de nuevas oportunidades educativas para los hijos de los electores fueron evidentes de inmediato. Sin embargo, las reformas cualitativas como las debatidas en los años noventa, no gozaban de retornos tan visibles y populares en el electorado. Como se ha mencionado, el sector educativo era la mayor fuente de empleo público y, salvo circunstancias excepcionales (transiciones democráticas, crisis de legitimidad, etc.) las ganancias obtenidas en la implementación de este tipo de reformas eran

frecuentemente superadas por los costos de renunciar al acceso a recursos clientelistas del sistema educativo (Geddes 1994).

Tales factores fueron especialmente fuertes en el caso colombiano en donde los legisladores y dirigentes de partido lograron crear una resistencia efectiva a los esfuerzos por reducir el control clientelista de la contratación y ascensos dentro del sector educativo. Esto, sin embargo, no fue tan cierto en todos los casos. Los legisladores no fueron actores significativos en la historia de reformas de México, Nicaragua y Venezuela y jugaron tan solo un papel marginal en los resultados.

En otros casos, las circunstancias llevaron a algunos miembros de los partidos a facilitar aspectos específicos de los procesos de reforma. En Brasil, un respaldo importante a la reforma educativa provino de los líderes del PSDB, partido del gobierno de Cardoso (Partido Social Democrático), quienes tenían desde hace mucho tiempo un compromiso con la reforma del sector social. En Argentina, en el contexto de la campaña sindical anteriormente mencionada, los peronistas moderados de la Cámara de Representantes ayudaron a concretar un compromiso entre los tecnócratas del Ministerio de Finanzas y los representantes de los gobernadores de las provincias, sobre el tema de garantías de financiamiento para estas. El control sobre el clientelismo no estaba directamente en discusión y el compromiso desactivó un posible estancamiento entre el gobierno, las autoridades provinciales y los sindicatos de maestros.

Inicialmente las autoridades municipales y provinciales fueron otra fuente de oposición o por lo menos de ambivalencia frente a la reforma. En Argentina y en Colombia donde la educación ya había sido descentralizada hasta cierto punto, los gobiernos regionales se mostraron renuentes a delegar autoridad en los municipios. Más aún, en Argentina, México y Venezuela, los gobernantes regionales enfrentaron el difícil desafío político de fusionar sus escalas salariales y de administración de los sistemas escolares recién transferidos con los ya existentes a nivel estatal. Estos problemas retardaron las negociaciones bilaterales y la implementación de las reformas en Argentina y México y, como ya se mencionara, prácticamente las paralizaron en Venezuela.

Al mismo tiempo, para algunos funcionarios regionales que nunca habían tenido este tipo de autoridad, la federalización o municipalización de la

creó un importante incentivo para que estos se encargaran de proporcionar servicios sociales, observándose, entre otras cosas, un importante incremento en los gastos locales y estatales. Sugiere sin embargo que este esfuerzo se vio más reflejado en el sector salud que en el educativo.

¹⁶ La nueva legislación estableció metas obligatorias y discrecionales, incluyendo la extensión de la educación obligatoria de 7 a 10 años, la garantía de la asistencia gratuita y la duplicación de las inversiones en el sector durante los siguientes cinco años.

¹⁷ Se utiliza la expresión auxilios como equivalente a "pork barrel resources". Esta expresión hace referencia a los recursos que obtienen los miembros del Congreso al presionar a los promotores de una iniciativa de gasto, para destinarlos a proyectos específicos desarrollados en sus regiones de origen y los cuales, por lo general, no tienen relación con los objetivos centrales de la iniciativa. Su finalidad es obtener respaldo político para los legisladores. (Nota del traductor)

educación generaba un alto riesgo, al igual que una oportunidad de obtener ganancias políticas. En algunas localidades (Minas Gerais en Brasil, San Luis en Argentina y Bogotá en Colombia) la descentralización dio a gobernadores y alcaldes, especialmente a los emprendedores, la oportunidad de implementar programas innovadores que hicieron posible la rendición de cuentas en el nivel escolar y la participación de los padres. En forma general, sin embargo, al igual que en el sector de la salud, los gobernantes locales se mostraron reacios a apoyar reformas de descentralización ya que sentían que ellas significarían más responsabilidades sin el financiamiento adecuado. Más aún, las autoridades locales no estaban particularmente ansiosas de asumir la tarea de negociar con sindicatos beligerantes cuando anteriormente éstos solo habían negociado directamente con el ministerio a nivel nacional.

Al igual que en el caso de los sindicatos de maestros, el poder de los gobernadores y alcaldes frente al Poder Ejecutivo al nivel nacional tuvo variaciones entre los diferentes países. En México a principios de los noventa, muchos de los gobernantes eran de facto, e incluso de jure, designados por el Presidente que los había elegido como candidatos del PRI. Como menciona Grindle en su análisis del caso mexicano, los gobernadores solo jugaban un rol marginal en las negociaciones sobre descentralización. En contraste, los gobernadores argentinos pudieron, en general, contar con el apoyo de grupos de votantes locales y usualmente lograron controlar grupos significativos al interior del Congreso. Si bien no tuvieron éxito en evitar, en 1991, la transferencia de las escuelas de secundaria del control federal al provincial, durante la siguiente legislación en 1993, los senadores y diputados que representaban los intereses de la provincia ejercieron fuertes presiones para obtener considerables aumentos y garantías sobre el financiamiento federal de la educación y lograron acuerdos que garantizaron que la inversión sería doblada en un periodo de 5 años.

A medida en que los gobiernos buscaron disminuir los fondos destinados a la educación superior, los beneficiarios de las universidades públicas "gratuitas" fueron otra fuente importante de oposición. En Brasil (y en otros países), las familias de medianos y altos ingresos pagaban los costos de educación primaria y secundaria privada de sus hijos, con la expectativa de que posteriormente tuvieran la oportunidad de ingresar a

universidades nacionales completamente subsidiadas. Los esfuerzos por reducir derechos adquiridos trasladando algunos de los costos a los estudiantes y sus familias, generaron prolongadas huelgas de estudiantes y docentes en países como Argentina, Brasil y México, lo que forzó a los gobiernos a abandonar dichas propuestas. Por supuesto si los gastos educativos agregados aumentan, las prioridades del gasto pueden ser cambiadas sin recortes en la financiación para las universidades que son políticamente costosos. Sin embargo, las restricciones fiscales para este camino colocaron una fuerte barrera a los gobiernos que pretendían financiar mejoras en la calidad a nivel de primaria y de secundaria.

Al igual que en el sector salud, es importante resaltar el papel relativamente limitado que jugaron los empresarios como actores significativos del proceso de reforma. Las élites internacionales y políticas frecuentemente han enfatizado la necesidad de mejorar la calificación de la fuerza de trabajo a medida que la economía está más expuesta al competitivo mercado internacional. Los estudios de caso, sin embargo, muestran muy poca evidencia de que los grupos de empresarios efectivamente hayan abogado por tales cambios. La principal excepción fue el caso de Venezuela, donde el Foro Educativo de Venezuela, un grupo de defensores de la reforma educativa, recibió un importante apoyo financiero de la comunidad empresarial¹⁸. Las asociaciones de empresarios de este país también apoyaron un intento de lanzar un programa piloto en colegios públicos seleccionados en 1992; con todo, el programa no prosperó a causa de una violenta reacción de los sindicatos magisteriales que temían que esto abriera las puertas a contrataciones por fuera del magisterio.

En otros países, los empresarios no parecen haber sido jugadores claves. De hecho, una reciente investigación llevada a cabo en el noreste de Brasil (Tendler 2002) muestra que algunos grupos de empresarios e industriales no son simplemente pasivos sino escépticos frente a mejorar la educación. De acuerdo con sondeos realizados en la región, los dueños y administradores de grandes plantas de producción consideran que con un determinado entrenamiento en el lugar de trabajo se puede asegurar una productividad razonable con trabajadores con

¹⁸ Comunicación personal con Juan Carlos Navarro.

poca educación formal. Temen que una mayor escolaridad reduzca la docilidad de los trabajadores, motive su migración a regiones más prósperas y provoque el aumento de los salarios. Los funcionarios públicos y políticos regionales tienden a compartir este punto de vista y a considerar la mano de obra barata como la principal ventaja comparativa de la región.

A pesar de la alta prioridad que la opinión pública da a la educación en las encuestas, su apoyo a las reformas es bastante reducido. Las encuestas del Latinobarómetro antes mencionadas muestran que el interés del público por la educación es amplio, pero no parece ser muy contundente y es propenso a disminuir en los periodos de crisis económica. Muchos padres de niños que van a la escuela se interesan activamente por los asuntos que ocurren en ella; pero ese interés no se traduce en una conciencia, y mucho menos en actividad, respecto a las políticas o programas educativos en el nivel local y menos aún a nivel nacional. Adicionalmente, una gran proporción de padres de clase media, más propensos a estar informados y a participar, envían a sus hijos a escuelas privadas. También es posible que padres menos educados y más pobres no sean tan críticos con la calidad de las escuelas, quizás porque sus hijos están recibiendo más educación que las que les fue ofrecida a ellos.

En algunas ocasiones, los reformadores de gobierno han logrado movilizar un fuerte apoyo político. En el 2001 por ejemplo, una modificación de amplio alcance a la reforma educativa en Colombia, se facilitó por la oposición de la opinión pública ante las huelgas permanentes de los maestros exigiendo alzas salariales a pesar de vivirse tiempos difíciles¹⁹. Con todo, la mayor parte del tiempo el público en su mayoría ha jugado un papel secundario tanto en apoyar las iniciativas de reforma, como en apoyar a los reformadores una vez que el proceso se está adelantando.

¿Qué conclusiones podemos sacar sobre el impacto de estos actores en el proceso de reforma? Como Grindle (2004) argumenta, no se puede hacer un balance mecánico de la dimensión del cambio en el sector educativo mi-

diendo la fuerza relativa de las iniciativas pro y antirreforma. En parte esto se debe a que el posicionamiento de estas fuerzas, así como los recursos con los que cuentan, pueden modificarse durante el curso del proceso. De hecho, reformistas que quisieron ir más allá de generar cambios incrementales, se enfrentaron a oponentes bien organizados con una considerable capacidad de defender sus intereses en el statu quo. Como se verá más adelante, esto contribuye a “camino no tomados”. Incluso sindicatos relativamente débiles como por ejemplo el de los venezolanos, fueron capaces de echar atrás esfuerzos importantes por ligar la remuneración al desempeño y de implementar programas piloto instituyendo escuelas charter.

A pesar de lo anterior, en algunos países ciertas reformas sí pudieron abrirse paso. La capacidad de los opositores políticos para obstaculizar cambios significativos varió según el tema y el país. En algunos casos, como el de México, aun sindicatos relativamente poderosos mostraron disponibilidad para negociar compromisos que no distorsionaron enteramente los esfuerzos reformadores para transferir responsabilidades a los estados. De la misma manera, aun cuando los gobernadores fueron por lo general renuentes a asumir las responsabilidades de los sistemas educativos descentralizados, algunos de ellos asumieron reformas innovadoras en su nivel de jurisdicción. Y en igual dirección, a pesar de que los reformadores no contaron con un apoyo constante por parte de las comunidades de empresarios, de las organizaciones no gubernamentales y del público en general, la creciente preocupación internacional y local por los temas educativos les abrió posibilidades, especialmente en periodos en que las economías parecían haberse repuesto de las crisis macroeconómicas abriendo paso a priorizar “asuntos sociales”.

LA CONEXIÓN ENTRE POLÍTICAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS EN TORNO DE LA REFORMA EDUCATIVA

¿Cómo utilizaron los reformadores estos recursos políticos? ¿Bajo qué circunstancias pudieron los reformadores evadir la oposición política? En esta sección se volverá a examinar más directamente el aspecto político de las iniciati-

¹⁹ Bolivia nos da otro ejemplo. En 1999, el Ministro de Educación resistió por primera vez exitosamente al poderoso sindicato de profesores; el contexto incluía la impaciencia pública estimulada por la publicidad gubernamental bien intencionada acerca de las recurrentes huelgas de los profesores y sus crecientes demandas (Grindle 2004).

vas de descentralización y otras propuestas de reforma discutidas en la primera parte de este documento. Las comparaciones entre países esbozadas en esta sección plantean por lo menos tres importantes puntos:

1. ¿Por qué la descentralización hacia estados o municipios es un tema central de la reforma educativa en tantos países, y qué factores explican las diferencias en diseño e implementación?
2. ¿Por qué se puso menos énfasis en otras medidas controversiales del “menú internacional de reformas” como la autonomía escolar, las evaluaciones y la reestructuración de las carreras docentes?
3. ¿Cómo se explica la excepción nicaragüense?

LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO

INICIO: MOTIVOS PARA LA REFORMA

Entre los varios componentes del menú internacional de reformas, la descentralización, a pesar, o quizás por el hecho de tener diferentes significados, atrajo a una amplia gama de actores, incluyendo a muchos con interés limitado en la educación per se: organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, tecnócratas, activistas locales y líderes políticos nacionales.

La transferencia de recursos financieros y de responsabilidad política a los gobiernos municipales y de provincia ofrecía diferentes posibilidades a diferentes grupos de actores. Grupos interesados en profundizar la democracia y ampliar las oportunidades de acceso de movimientos de base, vieron la descentralización como un medio para lograr un gobierno más responsable. Tales propósitos fueron especialmente importantes en las asambleas constituyentes celebradas en Brasil y Colombia a fines de los años 80 e inicio de los 90. Igualmente, muchos economistas, nacionales e internacionales, esperaban que la descentralización contribuyera a hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios sociales mediante la mejora de la información disponible para los encargados de la toma de decisiones y el ajuste de los servicios a las condiciones locales, aun cuando ya desde los años 90 esta posición se discutiera entre, al menos, algunos especialistas (Prawda 1993). Por último, en países como Colombia, México y

Venezuela los objetivos económicos y políticos fueron una importante fuente de motivación; los presidentes en ejercicio y sus aliados vieron en la descentralización una manera de debilitar a grupos rivales dentro del partido o en la dirigencia sindical que ejercía poder primordialmente a nivel nacional. De esta manera, a pesar de que los motivos y las expectativas variaron, la descentralización fue un importante objetivo de los actores del espectro político.

Las tendencias hacia la descentralización produjeron cambios específicos en el sector educativo de diversas maneras dependiendo de las combinaciones específicas de interés en cada caso. En algunas instancias, las iniciativas de reforma educativa fueron incorporadas directamente como capítulos de una legislación más amplia. Esto ocurrió claramente en la asamblea constituyente de Colombia de 1991 que expandió las oportunidades de sectores populares para desafiar el statu quo de nivel político. La nueva Constitución decretó la descentralización de todos menos los más altos niveles de los servicios de educación y salud a los departamentos (provincias) y municipalidades y dispuso que las crecientes partidas de ingresos públicos debían ser destinadas a estos propósitos.

Aun cuando las medidas más amplias de descentralización no tenían que ver directamente con el sector educativo, sí alteraron y redefinieron el marco institucional de la reforma del sector. En Colombia y Venezuela, por ejemplo, las leyes que estipularon la elección directa de gobernadores y alcaldes, pasaron sin referencias específicas al sector educativo, pero conteniendo supuestos implícitos de que las unidades locales eventualmente asumirían una mayor responsabilidad en el suministro de los servicios sociales. En Brasil, las reformas constitucionales que siguieron a la caída del régimen militar al final de los años 80, reflejaron el resurgimiento de la influencia de los sectores populares, y sentaron las bases para un incremento en los recursos financieros y para una mayor discrecionalidad de gobernadores y alcaldes. Así, el que las reformas educativas no se hayan puesto en marcha en este país sino hasta mediados de los años 90, lo cierto es que ellas se construyeron sobre “reglas de juego” establecidas federalmente en la década anterior. La más importante de estas medidas tardías fue una enmienda constitucional (FUNDEF) que se enfocó primordialmente en reducir las inequidades de financiación al interior y entre las regiones brasileñas.

Otro elemento importante, en algunos países, fue el que las iniciativas del sector educativo se encontraban atadas a proyectos más amplios de reestructuración política o de reforma económica. En México el ímpetu de la descentralización de las escuelas primarias y secundarias provino directamente del Presidente Salinas, y formó parte de una ambiciosa agenda que incluía la reducción de la influencia de los sindicatos corporativos al interior del partido de gobierno, la modernización del Estado y la reafirmación de la autoridad presidencial. Así, aun cuando el Presidente Salinas haya estado motivado por un genuino compromiso por mejorar la educación, la descentralización de la educación le proporcionó una oportunidad para frenar al poderoso sindicato de maestros que se había vuelto cada vez menos confiable y más propenso a protestas perturbadoras. En Argentina, como ya se mencionó, la transferencia de las escuelas de secundaria al control provincial fue un componente del programa integral de reformas estructurales e institucionales diseñadas para reestructurar la economía y reducir el tamaño del sector público.

DISEÑO

Las iniciativas de descentralización variaron de país a país en la forma como se asignó tanto el financiamiento como las responsabilidades a los diferentes niveles del gobierno. Garman, Haggard y Willis (2001) plantean una manera potencialmente útil para dar cuenta de estas diferencias. Argumentan que la organización del poder dentro de los principales partidos políticos es un factor determinante de la legislación, ya que establece las condiciones para la transferencia de recursos financieros y responsabilidades políticas a los gobiernos locales. En sistemas donde los líderes políticos del nivel regional controlan las nominaciones para los cargos de elección popular, los legisladores tienden a inclinarse a conceder a los gobiernos subnacionales considerable discrecionalidad en el uso de las transferencias fiscales. Según ellos, este fue el caso de las regulaciones federales amplias establecidas en Brasil, Colombia y, en menor medida, en Argentina. Por el contrario, en México y Venezuela, donde las élites de partido controlaban el clientelismo y las listas del partido a nivel nacional, el gobierno federal mantuvo un control mucho mayor.

Garman, Haggard y Willis no debaten la descentralización educativa per se, y los casos utilizados para este análisis indican algunas limitacio-

nes importantes para la aplicabilidad de su argumento. Primero, este no captura la totalidad de la dinámica del proceso de reforma al interior del sistema educativo. Los actores nacionales y subnacionales constantemente estuvieron tratando de renegociar la manera en que se asignarían las responsabilidades. Las consecuencias varían de caso a caso, pero iniciativas como la legislación FUNDEF en Brasil o la ley 715 de 2001 en Colombia, reflejaron esfuerzos significativos por corregir problemas de financiación y de *accountability* que habían surgido a partir de reformas anteriores. Por otra parte, como ya se indicara, muchos de los detalles más importantes de la descentralización estuvieron influenciados por grupos e individuos actuando fuera del marco del sistema de partidos. En Argentina y en Colombia los sindicatos de maestros fueron por lo menos tan importantes como los partidos políticos en la definición de la distribución de los recursos y las responsabilidades, y en México y Venezuela, ni las élites de partido ni los legisladores fueron actores clave del proceso.

A pesar de estas limitaciones, los modelos de organización de partido destacados por Garman, Haggard y Willis (2001) parecen dar cuenta de por lo menos algunas de las diferencias importantes entre estos casos. El amplio margen de gasto otorgado en 1988 por la Constitución federal a los estados en Brasil, fue en parte reflejo del poder que los gobernadores ejercían sobre los congresistas elegidos por los estados. El sistema descentralizado de los partidos políticos también contribuyó substancialmente a que la Constitución colombiana de 1991 hiciera énfasis en la descentralización; y en Argentina, la reacción violenta de poderosos gobernadores ayudó a tumbar la propuesta inicial de Cavallo de forzar a los estados a pagar una cuota mayor de los gastos de la educación secundaria.

Como era previsible, las autoridades federales retuvieron mucho más poder en los sistemas más centralizados como México y Venezuela. En México, la legislación sobre la descentralización fue negociada entre representantes del Presidente y los sindicatos, y aprobada por un legislador complaciente. Los gobernadores, quienes estuvieron ampliamente marginados durante las negociaciones, se vieron obligados a aceptar las transferencias, a pesar de tener que lidiar con complejos problemas para integrar las escuelas que les fueron entregadas junto con aquellas que ya estaban bajo su control. En Ve-

nezuela, el gobierno federal conservó considerable poder sobre las transferencias fiscales en la legislación general sobre descentralización de finales de los años 80. Dentro del sector educativo mismo, la implementación de la descentralización se estancó en asuntos de responsabilidad sobre la financiación, y para el final de los años noventa no se había completado ninguna transferencia.

IMPLEMENTACIÓN

Una vez que las medidas de descentralización se pusieron en marcha, sus efectos en las escuelas dependieron tanto de los intereses y las capacidades de los gobiernos municipales y estatales, como del alcance del apoyo, seguimiento, monitoreo y soporte financiero del gobierno central. Como nos muestra Grindle en el caso de México, los intereses, las capacidades y la alineación política de los gobernadores de los diferentes estados fueron determinantes de las variadas respuestas de los estados a la imposición de la descentralización. En Venezuela, a pesar del fracaso de la transferencia explícita de responsabilidad sobre la educación, el establecimiento de elección directa de gobernadores y alcaldes aumentó los incentivos para incrementar sus presupuestos para servicios sociales y experimentar nuevos programas (Navarro 2000). La descentralización también abrió camino para la implementación de iniciativas educativas locales exitosas en la provincia de San Luis en Argentina y en varios estados brasileños especialmente en Minas Gerais.

No obstante, el logro de mayores impactos de la descentralización dependió enormemente del continuo esfuerzo de los gobiernos centrales para apoyar y regular las actividades de las unidades subnacionales (Angell, Lowden y Thorp 2000). Entre los casos examinados solo Brasil (donde el sector llevaba ya largo tiempo descentralizado) hizo un esfuerzo mayor por diseñar instrumentos y programas para promover una descentralización más profunda (de los estados a las municipalidades), para incrementar la equidad en la financiación entre y dentro de los estados. También para promover reformas cualitativas adicionales. Estos esfuerzos se vieron beneficiados por el liderazgo sostenido de un poderoso Ministro de Educación, Paulo Renato Souza, quien gozó de cercanas alianzas políticas y apoyo del Presidente Cardoso.

En el otro extremo, el esfuerzo de descentralización educativa decretado constitucionalmente en Colombia, fue capturado casi en su totalidad por el sindicato de maestros (FECODE) y los políticos clientelistas²⁰. El gobierno de Gaviria se ocupó primordialmente de otros temas políticos, y en ausencia de un firme liderazgo del Ejecutivo, la legislación se convirtió en el espacio en el que FECODE pudo rehacer las propuestas gubernamentales. Dos leyes inconsistentes, una patrocinada por el gobierno y otra por FECODE fueron aprobadas por el Poder Legislativo. La legislación sí redujo el rol del gobierno central en el manejo del sistema educativo, pero lo hizo a costa de hacer concesiones que socavaron la coherencia del programa.

Grupos legislativos respaldados por FECODE obstaculizaron exitosamente cualquier movimiento hacia la municipalización, objetivo que trataba de alcanzar el Departamento Nacional de Planeación. Las unidades desconcentradas del Ministerio de Educación no recibieron funciones claras en relación a las autoridades departamentales. El gobierno central se encontraba obligado por ley a transferir incondicionalmente crecientes sumas a los departamentos y pronto se vio bajo la presión de financiar amplios déficit departamentales. Gastos desmesurados (y finalmente insostenibles) fueron absorbidos prácticamente en su totalidad por las crecientes cuentas de salarios de los profesores. El Ministro de Educación estaba más preocupado por evitar huelgas de maestros que por promover reformas. Los resultados educativos, como lo muestran algunas evaluaciones, no solo no mejoraron sino que en realidad se deterioraron.

Los gobiernos centrales mantuvieron la responsabilidad sobre la regulación de políticos (incluyendo en la mayoría de los casos el área crucial de las políticas de personal), el monitoreo y la evaluación, así como por la mayor parte del financiamiento del sector. Con la notable excepción de Brasil, normalmente hicieron poco por motivar posteriores reformas una vez que las responsabilidades más importantes fueron transferidas; además la falta de alineación entre las transferencias intergubernamentales de fondos y las responsabilidades continuaron planteando serios problemas. En ausencia de incen-

²⁰ Para una acertada descripción de las prácticas clientelistas en el sector educativo en Colombia ver Duarte (1998).

tivos y orientaciones desde el centro, las futuras reformas dependieron casi en su totalidad de la iniciativa y capacidad de los líderes y gobiernos locales y estatales. Como era predecible, los resultados variaron enormemente.

OTRAS REFORMAS Y CAMINOS QUE NO SE TOMARON: PRIVATIZACIÓN, EVALUACIÓN, AUTONOMÍA ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN DE PADRES

Muy pocas propuestas de cambio pudieron vincularse tan claramente como la descentralización a objetivos políticos y de política educativa. Como consecuencia de esto, fue mucho más difícil para los reformadores superar la oposición de los grupos de interés. A diferencia de la descentralización, por ejemplo, ni el estilo de privatización chileno ni el uso de pruebas para evaluar y premiar escuelas y maestros, pudieron ser fácilmente ligados a objetivos más amplios de democratización. Por el contrario el público se mostró casi siempre opuesto a lo primero y no muy interesado en lo segundo. Ninguna de estas iniciativas fue exitosa en la generalidad de la región.

Los esfuerzos por introducir mayor autonomía escolar y participación de la comunidad también fueron limitados, aunque de alguna manera más frecuentes y sirvieron como eje central de las reformas introducidas en Nicaragua. No obstante, como en el caso de la descentralización, el grado en que estas reformas fueron implementadas dependió en gran medida de qué tan cercanas fueran a objetivos políticos fuera del propio sector educativo.

La oposición a la autonomía escolar y a la supervisión por parte de la comunidad provino de sectores predecibles. Las burocracias nacionales y subnacionales, así como los sindicatos de maestros, vieron a la autonomía escolar como una amenaza a su propia autoridad y al control sobre los recursos. A pesar de que se esperaba que los directores estuvieran a favor de una mayor autonomía, muchos se oponían a los consejos comunitarios y de padres, establecidos para monitorear su desempeño, porque sus miembros tenían un bajo nivel educativo. Muchas veces los padres y miembros de la comunidad actuaban con demasiada deferencia y vacilaban en hacer valer sus opiniones. Con poco apoyo del público y múltiples fuentes de resistencia, ni la autonomía escolar ni la participación comunitaria fueron aspectos impor-

tantes de los esfuerzos de reforma nacional en Argentina, Colombia o México (a pesar de contar con disposiciones legales en algunos casos, y con la excepción de algunos experimentos locales notables, como por ejemplo colegios “charter” de Bogotá y San Luis, Argentina).

En Brasil, el equipo de trabajo del Ministerio de Educación del gobierno Cardoso sí incluyó la autonomía escolar y los consejos escolares asociados, como elementos de un programa de reforma más amplio, respaldando la disposición con incentivos. Un programa federal de ayudas financieras distribuyó modestas sumas para la operación y costos de mantenimiento a los consejos escolares cubriendo después de dos años más del 90% de las escuelas. Parte, sin embargo, de la viabilidad política del programa se apoyó en el hecho de que los recursos distribuidos eran verdaderamente limitados, reduciendo el potencial de conflicto al interior del sector. No hubo oposición de los alcaldes, quizás porque las sumas de dinero entregadas eran pequeñas mientras que las escuelas se mostraban evidentemente entusiasmadas.

Las autoridades políticas brasileñas estuvieron menos dispuestas a delegar el control sobre los fondos para almuerzos dispuestos por el programa de Descentralización de Comidas Escolares (PNAE). Este programa involucra sumas mayores, que se entregan regularmente y ofrece oportunidades para que los alcaldes asignen cuantiosos contratos a proveedores. Para el 2001, ya abarcaba casi el 95% de las escuelas públicas y el 80% de los distritos escolares municipales, pero a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Educación, los fondos fueron canalizados directamente a solo un poco más de la cuarta parte de todas las escuelas primarias.

Otro programa ambicioso de autonomía escolar y control comunitario fue el lanzado en el estado brasileño de Minas Gerais a comienzos de los años 90. El programa es particularmente interesante porque fue exitosamente “vendido” a la mayor parte de la burocracia educativa y de la legislatura estatal. Respaldados por un gobernador consagrado, los reformadores en el Ministerio de Educación del Estado hicieron grandes esfuerzos por informar y persuadir a los alcaldes, rectores, maestros y medios logrando alcanzar un acuerdo parcial sobre los principios fundamentales con el principal sindicato.

Una disposición clave y radical de la reforma de Minas Gerais fue la elección de rectores de escuela por periodos fijos por parte de los consejos escolares, seleccionados de una lista corta de candidatos que habían aprobado un examen y preparado documentos con planes para la escuela. Para el segundo año de la reforma, más de dos tercios de las escuelas estatales habían elegido sus directores, y casi todas las comunidades habían creado los consejos decretados por la ley de 1991. Los puntajes de las evaluaciones de los estudiantes mejoraron a mediados de los 90 y el porcentaje de repitencia bajó. A pesar de ello, la asociación de rectores nunca aceptó la reforma y amenazaron su constitucionalidad en las cortes; finalmente ganaron el caso y desde ese momento las elecciones de directores de escuela dependieron del apoyo del gobernador. Cuando un nuevo gobernador asumió el poder, revistió aspectos importantes de la reforma (Grindle 2004). La escala de la experiencia de Minas Gerais fue impresionante; también demostró la fragilidad de las reformas que promueven la autonomía y participación cuando se enfrentan con la resistencia de determinados grupos de interés.

Ante a estos antecedentes, lo reportado por el Programa de Escuelas Autónomas de Nicaragua, es excepcional. Como en los casos de descentralización discutidos anteriormente, un factor importante que contribuyó a este logro fue el hecho de que, en contraste con gran parte de las iniciativas de autonomía escolar, esta reforma estuvo ligada a objetivos de alta prioridad que se extendían más allá del propio sector educativo.

Como en Colombia y Brasil, la reforma educativa de Nicaragua fue emprendida en un momento considerado como de “coyuntura crítica”, que ofreció amplias oportunidades para reestructurar el orden político establecido a los gobiernos postsandinistas. En Colombia y Brasil, las Asambleas Constituyentes presionaron por la descentralización de los servicios sociales. En Nicaragua, en cambio, el gobierno escogió promover la autonomía escolar y la participación comunitaria. Una razón, por supuesto, es que Nicaragua es un país mucho más pequeño tanto en población como en territorio que los otros examinados en este documento; de manera que la descentralización política pudo haber sido menos atractiva. De hecho, la autonomía escolar ha sido un tema de la reforma educativa en varios de los países centroamericanos más pequeños, más específicamente en El Salvador, donde las escuelas patro-

cinadas por el programa EDUCO jugaron un rol clave en la restauración de los servicios educativos en las áreas rurales donde la guerra civil había prácticamente destruido la administración civil. Adicionalmente, Humberto Belli, Ministro de Educación de Nicaragua durante las dos primeras administraciones postsandinistas, era un distinguido especialista en educación que había defendido la autonomía escolar por mucho tiempo.

La elección del programa de autonomía escolar y el alcance de su implementación, deben ser vistos dentro del contexto de las divisiones políticas de la era postsandinista. Aunque el FSLN fue desplazado de las altas posiciones gubernamentales en 1990, continuó ocupando posiciones políticas estratégicas en la burocracia nacional, los sindicatos y el gobierno local. El hecho de que muchos alcaldes hubieran estado afiliados al régimen sandinista fue un fuerte incentivo para evitar la municipalización del sistema educativo. De manera inversa, en el caso de Nicaragua los incentivos de pago ligados al proyecto de autonomía ayudaron a las autoridades a eludir a los líderes sindicales de orientación sandinista y a abordar directamente los intereses de los maestros. Otras medidas señaladas por Gershberg, como la depuración del Ministerio de Educación y el establecimiento de representantes locales seleccionados y capacitados por el nuevo ministerio, tuvieron un propósito similar. En síntesis, en Nicaragua el ambicioso y hasta radical programa de reforma educativa estuvo muy ligado al objetivo mayor de debilitar la base sandinista dentro del aparato estatal.

CONCLUSIÓN

De una u otra manera las políticas de reforma educativa en todos los países tratados en este documento tienen la impronta de agendas preocupadas con la democratización económica y política que se extendieron por América Latina en los años 80 y 90. Convicciones ampliamente difundidas de que la educación es importante para la competitividad económica incrementaron la prominencia política de la reforma entre los formuladores de políticas. El interés por consolidar y legitimar la democracia tuvo efectos similares, generando un amplio debate acerca de la reforma educativa en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.

Estas grandes tendencias estaban solo vagamente vinculadas a resultados específicos de las reformas y no parecen haber funcionado a

través de un conjunto uniforme de mecanismos causales. La legitimación democrática fue un importante objetivo de reforma en Brasil y en Colombia por ejemplo, pero de menor talla en Argentina y México. No hubo clara evidencia en ninguno de los países de que los reformadores de la educación estuvieran respondiendo directamente a incentivos electorales. A pesar de las preocupaciones sobre la competitividad económica, los grupos de empresarios jugaron solo un papel muy limitado en las reformas. Cuando jugaron alguno, y aunque los bancos internacionales de desarrollo hayan servido como una importante fuente de financiación y asistencia técnica en algunas instancias, su influencia varió considerablemente entre los países y en ningún caso fue algo decisivo.

Si bien las tendencias regionales hacia la liberación económica y la democratización fueron factores importantes de contexto, el diseño y la implementación de iniciativas políticas concretas fueron moldeadas por factores más específicos como: las políticas de alianzas, el poder relativo de los sindicatos de maestros y otros grupos de interés, y el contexto institucional de negociación entre políticos nacionales y locales. Al igual que en el sector de la salud, la reforma educativa tuvo en principio un gran apoyo, pero no fue ampliamente considerada como un tema prioritario en comparación a otras preocupaciones como el crecimiento, la estabilidad macroeconómica o el orden político. En consecuencia, las principales reformas de educación tendieron a avanzar en la medida en que estuvieran ligadas por poderosos actores, a la búsqueda de objetivos amplios que iban más allá del propio sector, lo que se aplicó más claramente a los esfuerzos de descentralización y al programa de autonomía escolar de Nicaragua. En casos donde estos vínculos eran nulos o débiles, el progreso de la reforma tuvo un comportamiento incremental y dependió principalmente de la posición de los principales grupos de interés, en especial de las organizaciones de maestros.

¿Qué se ha logrado? En algunos aspectos, muchas de las descripciones de reforma presentadas aquí, concuerdan con la sabiduría convencional respecto a las dificultades políticas que enfrentan reformas sectoriales de “segunda generación”. Aunque más débiles que en el pasado, los sindicatos de maestros y otros grupos de interés siguen siendo poderosos adversarios y muchos aspectos centrales de los sistemas

educativos no han cambiado significativamente. En la mayoría de los países estos incluyen la estructura de las carreras docentes y los incentivos; el papel de la aplicación de pruebas para evaluar a las escuelas y al personal docente; el control sobre los recursos clientelistas, y la autonomía escolar y el control comunitario. Ha habido, hasta el momento, pocos incentivos para tocar estos temas, pues ponen en riesgo los intereses de base de los grupos que son esenciales para el funcionamiento del sistema. Las mediciones de logros educativos también son decepcionantes para el conjunto de los países en la región. Las tasas de deserción y repitencia escolar se mantienen altas respecto a países comparables de otras regiones. Chile y Colombia, los únicos dos países latinoamericanos dispuestos a implementar exámenes estandarizados internacionales, quedaron ubicados muy cerca del final de una lista de más de 40 países, en pruebas de matemáticas y lenguaje, en 1996 (PREAL 2001).

Sin desestimar lo que implican estos continuos desafíos, ha habido crecientes esfuerzos de mejoramiento a través de la región, así como iniciativas más ambiciosas en los casos examinados en este documento. El potencial efecto a largo plazo de estas medidas no debe ser subestimado. La pregunta, todavía sin una clara respuesta, es si el vaso está mitad lleno o mitad vacío. Los cambios descritos anteriormente podrían verse obstruidos si nuevos o existentes grupos de interés logran mayor fortaleza dentro del sistema para oponer resistencia a ulteriores ajustes. A pesar de los efectos “desestabilizantes” de la descentralización, entre otras reformas incrementales, también podrían aumentar las posibilidades de que futuras propuestas presenten resultados positivos.

Irónicamente, la articulación con metas más amplias en los esfuerzos por descentralizar la responsabilidad de las escuelas primarias y secundarias, también contribuyeron a una precipitada e inadecuada preparación para el cambio. De los casos analizados, esto es particularmente claro en Colombia. Los beneficios de la descentralización en términos de mejoras educativas no han sido aún comprobados. Es probable que los resultados varíen entre las regiones y las municipalidades reflejando diferencias de capacidad, compromiso y políticas locales. Desde esta perspectiva la descentralización no resuelve automáticamente los problemas políticos: simplemente los transfiere a niveles locales.

Es un hecho que la descentralización sí debilita el control de los ministerios centrales y cuestiona su conservadurismo burocrático o el manejo por parte de sindicatos o partidos poderosos. Ofrece más espacio para la experimentación local y en la década pasada se pudo observar algunas innovaciones atractivas y aparentemente efectivas. Aún más, la experiencia de Brasil sugiere que siempre y cuando nuevas fuerzas tomen control del Ministerio de Educación, se pueden utilizar incentivos financieros y de otras índoles de tal forma que estimulen reformas locales y estatales. Ello, aun cuando estos estímulos puedan estar restringidos por mecanismos propios de federalismo fiscal.

Las mejores comunicaciones y redes nacionales e internacionales de especialistas en educación más activas también pueden promover la difusión de innovaciones. Con raras excepciones los cambios no serán rápidos ni dramáticos. Sin embargo, puede decirse que el proceso está en camino.

BIBLIOGRAFÍA

- Angell, Alan. 1996. "Improving the Quality and Equity of Education in Chile: The PROGRAMA 900 ESCUELAS and the MECE-BASICA". En *Implementing Policy Innovations in Latin America: Politics, Economics and Techniques*, ed. Antonia Silva. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Angell, Alan, Pamela Lowden, and Rosemary Thorp. 2000. "Decentralization Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile". Londres: Macmillan.
- Birdsall, Nancy, y Juan Luis Londoño. 1998. "No Tradeoff: Efficient Growth via More Efficient Capital Accumulation". En *Beyond Tradeoffs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, ed. Nancy Birdsall, Carol Graham, and Richard H. Sabot. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Brookings Institution Press.
- Birdsall, Nancy, Juan Luis Londoño, y Lesley O'Donnell. 1998. "Education in Latin America: Demand and Distribution Are Factors That Matter". *CEPAL Review* 66 (diciembre): 39-52.
- Brown, David S. 1999. "Reading, Writing, and Regime Type: Democracy's Impact On Primary School Enrollment". *Political Research Quarterly* 52, no.4: 681-707.
- Corrales, Javier. 1999. "Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas". Working Paper 14. Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina.
- Duarte, Jesús. 1998. "State Weakness and Clientelism in Colombian Education". En *Colombia: The politics of Reforming the State*, ed. Eduardo Posada-Carbo. Nueva York: St. Martin's Press.
- Gajardo, Marcela 1999. "Reformas Educativas en América Latina: Balance de una Década". Working Paper 15. Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard, and Eliza Willis. 2001. "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases". *World Politics* 53, N° 2: 205-35.
- Geddes, Barbara. 1994. "Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America". Berkeley: University of California Press.
- Graham, Carol, y Sandip Sukhtnakar. 2004. "Does Economic Crisis Reduce Support for Markets and Democracy in Latin America: Some Evidence from Surveys of Public Opinion and Well-Being". *Journal of Latin American Studies*, Mayo.
- Grindle, Merilee. 2004. "Against the Odds: Contentious Politics and Educational Reform". Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan. 1999. "The Politics of Decentralization in Latin America" en *Decentralization and Accountability of the Public Sector: Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999*, ed. S. Javed Burki y G. Perry. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hunter, Wendy, y David S. Brown. 2000. "World Bank Directives, Domestic Interests, and the Politics of Human Capital Investment in Latin America". *Comparative Political Studies* 33, no. 1: 113-43.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1998. "Facing Up to Inequality in Latin America: 1998-1999". Economic and Social Progress Report. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kaufman, Robert R., y Alex Segura-Ubiergo. 2001. "Globalization, Domestic Politics, and

- Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-1997". *World Politics* 53 (Julio): 553-87.
- Maceira, Daniel, y Maria Victoria Murillo. 2001. "Social Sector Reform in Latin America and the Role of Unions". Working Paper Series 456. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montenegro Armando. 1995. "An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia". Human Capital Development and Operations Policy Working Paper 60. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Murillo, Maria Victoria. 1999. "Recovering Political Dynamics: Teacher's Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 41, no. 1: 31- 57.
- Navarro, Juan Carlos. 2000. "The Social Consequences of Political Reforms: Decentralization and Social Policy in Venezuela". En *Social Development in Latin America: The Politics of Reform*, ed. Joseph S. Tulchin and Allison M. Garland. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers for The Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center of Scholars.
- Paul, Jean-Jacques, y Laurence Wolff. 1996. "The Economics of Higher Education". En *Opportunity Forgone: Education in Brazil*, ed. Nancy Birdsall and Richard Sabot. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prawda, Juan. 1993. "Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned". *Educational Development* 13, no. 3: 253-64.
- PREAL (Partnership of Educational Revitalization in the Americas). 2001. "Lagging Behind: A Report Card on Education in Latin America". Report of the Task Force on Education, Equity, and Economic Competitiveness in the Americas. Santiago: PREAL.
- Puryear, Jeffrey. 1997. "La educación en América Latina: Problemas y desafíos". Working Paper 7. Santiago: Partnership for Educational Revitalization in the Americas.
- Rama, Germán W. 2002. "Relaciones Entre Sociedad y Educación Inicial". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (sin publicar)
- Tendler, Judith. 2002. "Fear of Education". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. (sin publicar).
- Tiana Ferrer, Alejandro. 2000. "Cooperación internacional en evaluación de la educación en América Latina y el Caribe: Análisis de la situación y propuestas de actuación". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wolff, Laurence, y Claudio de Moura Castro. 2003. "Education and Training: The Task Ahead". En *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, ed. Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Banco Mundial. 1990. "World Development Report: Poverty". Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1993. "The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy". Nueva York: Oxford University Press.