

Las políticas de la Reforma Educativa: Comparación entre naciones¹.

Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson²

Síntesis autorizada para el
Grupo de Trabajo Descentralización y Autonomía Escolar –GdyA–
PREAL
Agosto de 2005

¹ Traducción del capítulo 9 *The Politics of Education Sector Reform: Cross-National Comparissons*, del libro *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press.

² Los autores reconocen la ayuda de Javier Corrales, Merilee Grindle, Linda Larach, Maria Victoria Murillo, Juan Carlos Navarro, y Judith Tendler.

Acerca de los Autores

Joan M. Nelson es "Senior Scholar" del "Woodrow Wilson Center" del "Smithsonian Institution", y "Resident Scholar" del "School of International Service" de la "American University". Sus principales intereses de estudio están en la dimensión política de las reformas económicas, y en la interacción entre las reformas orientadas a la liberación de los mercados y aquellas que apuntan a ampliar la democracia en países de ingresos medios. Actualmente su trabajo está enfocado en las reformas a los sectores de salud y educación. Durante la década de los noventa dirigió un proyecto que comparaba experiencias en países en Latinoamérica y Europa del Este que habían atravesado transiciones hacia sistemas de gobierno democráticos y liberado sus mercados; así mismo codirigió un proyecto del "National Research Council" sobre transformaciones post-comunistas.

La Doctora Nelson obtuvo su doctorado de la Universidad de Harvard en 1960. Durante los años 60 trabajó para la AID y ha sido consultora para USAID, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Ha sido profesora de MIT, el Johns Hopkins School of International Studies, y el the Woodrow Wilson School at Princeton, y por muchos años fue Asociada Senior del Overseas Development Council. Dentro de sus múltiples publicaciones están: *Crucial Needs, Weak Incentives: The Politics of Health and Education Reform in Latin America* (Woodrow Wilson Center y Johns Hopkins U. Press, 2004); *Reforming Health and Education: The World Bank, the IDB, and Complex Institutional Change* (Overseas Development Council, 1999); *Transforming Post-Communist Political Economies* (co-editora, con Charles Tilly, y contribuyente, National Academy Press, 1998); *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?* (Overseas Development Council, 1992); *Economic Crisis and Policy Choice* (editor and contributor, Princeton University Press, 1990); *Access to Power: Politics and the Urban Poor* (Princeton University Press, 1979).

Robert Kaufman recibió su doctorado en ciencia política de la Universidad de Harvard. Actualmente se desempeña como Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Rutgers. También ha sido Profesor Visitante en las universidades de Columbia y Princeton, y fue Investigador en el Center for International Affairs, Harvard University, y el Institute for Advanced Study en Princeton.

Fue miembro de los Consejos Editoriales del "Latin American Research Review" y del "International Interactions". Formó parte del "Regional Advisory Committee on Latin America" del "Social Science Research Council", y fue miembro ejecutivo del "committee of the American Political Science Association".

Ha sido acreedor de múltiples premios y reconocimientos internacionales a su trabajo, de los cuales cabe mencionar el "Foreign Area research Grant" del "Social Science Research Council", y el Premio Leubbert al mejor libro sobre política comparada otorgado por la sección de Política Comparada del "American Political Science Association".

Entre sus publicaciones están: *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Globalization and Democratization in Latin America* (Co-Editor con Joan M. Nelson, Woodrow Wilson International Center for Scholars and Johns Hopkins University Press, 2004). *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Transition Economies* (Co-editor con Janos Kornai y Stephan Haggard, Cambridge University Press, 2000). *The Political-Economy of Democratic Transitions* (co-autor con Stephan Haggard, Princeton University Press, 1995)

Libro ganador del premio Leubbert al mejor libro de política comparada en 1995. *La política de ajuste económico* (co-editor con Stephan Haggard, CEREC, 1994).

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 habían 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 en 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, Republica 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 diez % (Banco Mundial, 79).

A principios de los años noventa un creciente número de economistas, especialistas en políticas públicas, e instituciones internacionales de financiación, comenzaron a prestar especial 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). Los otros capítulos de esta parte del libro tratan de los esfuerzos realizados en contextos nacionales particulares para enfrentar las necesidades de la educación primaria y secundaria. En este capítulo establecemos comparaciones entre diferentes casos y examinamos algunos de los factores que determinan las similitudes y diferencias entre países.

Es necesario recalcar que muchas de las deficiencias en los sectores educativos de América Latina son el producto de aquellos factores estructurales sobre los cuales los reformadores tenían muy poca incidencia. La distribución desigual de activos e ingresos que caracteriza a la mayoría de las sociedades latinoamericanas fue causa

subyacente – al igual que efecto- de muchos de los problemas que se presentaron. El alto sesgo en la distribución del ingreso aumentó la propensión de las familias con ingresos altos a resistirse a pagar 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. 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 requería de un gran suministro de mano de obra calificada y las oportunidades de empleo en los sectores de sustitución de importaciones eran limitadas. Las bajas expectativas de retorno de la educación aumentaron las tasas de deserción del nivel de educación primaria (Birdsall y Londoño 1998).

Sin embargo, 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 a nivel nacional. Entre los países incluidos en este volumen, 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, 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 rectores. Los sistemas escolares se caracterizaban por un bajo nivel de *accountability*³, poco espacio para la innovación y experimentación a nivel local, y por la ausencia de incentivos para que los rectores y maestros buscaran una mejoría en sus prácticas pedagógicas.

En este capítulo comparamos los esfuerzos encaminados a corregir estas deficiencias a partir de los estudios de caso que se presentan en el libro. 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 éstas fueron efectivamente puestas en marcha. En la siguiente sección, reseñamos la identidad, preferencias y recursos de los principales actores involucrados en estos esfuerzos reformistas. El “reparto de personajes”, como veremos, es similar al discutido en el segundo capítulo de este libro respecto a las reformas en el sector salud y agrupamos a los actores en categorías paralelas: los proponentes, los oponentes y neutrales. La identidad y los recursos de estos actores cambiaron a lo largo del proceso político; pero al igual que en el sector salud, el poder de los grupos del status-quo tendió a predominar sobre el de los actores cuyos intereses primordiales estaban en el mejoramiento de la calidad de la educación.

En la sección final del capítulo determinaremos cuales fueron los factores que favorecieron u obstaculizaron el diseño y la implementación de las reformas. Muchos países emprendieron iniciativas incrementales, y relativamente no controversiales, que

³ Nota del traductor: en este texto emplearemos el termino *accountability* como equivalente a la expresión *rendición de cuentas*.

no desafiaban directamente a los grupos de interés involucrados, como mejoras en la capacitación de los maestros y modernización de los currículos. Reformas más amplias, por supuesto, fueron mucho más difíciles. Durante los años noventa se debatieron propuestas de reforma más ambiciosas y controversiales, orientadas a la reestructuración del sector. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos se concentraron en un único aspecto: la transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos subnacionales.

Como ya sugerimos en el primer capítulo, el énfasis que se dio a estos aspectos de la reforma educativa se debe a que formaban parte de una agenda política más amplia apoyada por poderosos actores cuyos principales intereses se encontraban por 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.

El contexto de la reforma: ¿qué tanto ha pasado?

Las reformas que se presentan en 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 región.⁴ 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, y en el Encuentro de Jefes de Estado Americanos 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 comprehensivos sobre reforma educativa jamás visto en [este país]” (ver Corrales, capítulo 11 de este volumen). Los estudios de caso de Venezuela y Colombia describen de manera similar la organización de extensas discusiones entre expertos en educación y líderes cívicos sobre la necesidad de una reforma educativa.

El debate político no sólo dio prioridad a la educación, sino que además introdujo ideas nuevas y muy controversiales 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 financiación 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 “*Vouchers*” y los “*Charter schools*”⁵, 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

⁴ En ésta y posteriores secciones de este capítulo, las referencias que se hacen sobre las experiencias en países específicos se basan en los casos de estudio de este volumen, a menos que se especifique lo contrario.
Nota del traductor: estos países son: México, Argentina, Colombia, Brasil, Costa Rica, Perú, Nicaragua y Venezuela.

⁵ Nota del Traductor: Los voucher 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 independientemente de la autoridad local.

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 impulsaron 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 de ahorro fiscal. De hecho, en la mayoría de los casos que se presentan en este volumen, la reforma educativa estuvo asociada con el incremento de gastos y, más aun, a diferencia de las reformas del sector salud, no estuvo relacionada con metas de ajuste estructural como la reducción de impuestos de nómina o la privatización parcial de las pensiones. Por el contrario, el énfasis que se le dio 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 en los mercados internacionales, cada vez más integrados.

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 9.1 hasta la 9.3). 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 del 2002. 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 9.3, 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, ocupó el primer lugar en 2000 en varios países no incluidos en nuestras tablas: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay. Durante este mismo año, la educación ocupó el tercer lugar en Colombia, por debajo de los índices de mercado laboral y violencia política. En todos los países, el grueso de la opinión pública claramente dio mayor importancia a la educación que a asuntos de salud, lo que pudo haberse reflejado en apoyo electoral para adelantar las reformas.

A la luz de este interés, efectivamente, ¿qué tanto se ha reformado la educación? Como veremos con precisión más adelante, la amplia atención que se dio a la educación no se tradujo directamente en políticas públicas específicas. A pesar de cierta evidencia estadística que indica que las transiciones democráticas han conducido a un incremento en los gastos en educación (Kaufman y Segura-Ubiergo 2001), la conexión con reformas organizacionales específicas es mucho menos clara. Una razón es que- pese a la existencia de una avalancha de propuestas y planes piloto- los amplios debates cívicos no resultaron en una agenda coherente de reforma. Los consensos al interior de la comunidad interesada en la política educativa no lograron ir más allá de compromisos sobre principios amplios tales como la rendición de cuentas, equidad y eficiencia, y los expertos no lograron ponerse de acuerdo en la priorización de estos objetivos o las medidas que permitirían alcanzarlos. Además, como veremos en detalle más adelante, aparecieron poderosos obstáculos políticos e institucionales con respecto a la implementación de cambios estructurales en el sector. Sin embargo,

a principio de los noventa, un amplio menú de pasos a seguir estaba a disposición de educadores y reformadores. (Gajardo 1999, 10).

Es más, el impulso que resultó de este creciente interés fue más allá de la retórica. Como se mencionó antes, muchos países se han embarcado en una amplia variedad de cambios en el sistema educativo, de escala relativamente baja. Estos cambios han sido generalmente promovidos por especialistas en política, educadores y otros actores del sector; y han avanzado gracias al apoyo – o por lo menos a la ausencia de una fuerte oposición- de los grupos de poder involucrados.

Una de las medidas que logró mayor acogida fue la ampliación de la cobertura de los programas de educación preescolar mediante programas complementarios⁶. Investigaciones realizadas en los años noventa evidenciaron la importancia de la educación temprana en los niños (y de 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 conjunto, el ingreso a la etapa preescolar se incrementó del 44% al 54% de la población en edad escolar en los años noventa (Wolff y De Moura Castro 2003, 186)

Programas focalizados en la población más deprimida, de entrega de materiales, equipos y mejor infraestructura a escuelas en regiones muy pobres o abandonadas también fueron parte de esfuerzos reformistas en Argentina, Brasil y Colombia, entre nuestros casos de estudio, al igual que en Bolivia, Chile, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay (PREAL 2001). Un ejemplo es el programa P900 de los años noventa en Chile, a través del cual se realizaron grandes esfuerzos en las 900 escuelas con menor desempeño, en su mayoría ubicadas en áreas rurales muy pobres. Estas escuelas recibieron supervisión especial de apoyo, mejores materiales e instalaciones, así como ayudas a los maestros. Adicionalmente se les motivó con algunos incentivos de competencia (Angell 1996). La encuesta de PREAL de las reformas educativas menciona 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, Republica Dominicana, Costa Rica, Guatemala y Uruguay.

Algunas de estas medidas provocaron fuertes debates técnicos; por ejemplo, el uso de materiales de apoyo por parte de los profesores en Chile provocó críticas por parte de grupos 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 sólo los temas de currículo y libros de texto fueron suficientes para desencadenar grandes batallas políticas, como 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.

⁶ Nota del traductor: Son programas que proveen servicios adicionales a los ya disponibles y que no interfieren con estos.

Tabla 9.1

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
Crímen 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	3.7	4.5	32.3	4.5	2.7	1.8	3.2	2.5
Política								
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 9.2

Datos de encuesta sobre los problemas más importantes que enfrenta cada país, 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
Crímen 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 9.3

Datos de encuesta sobre los problemas más importantes que enfrenta cada país, 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	0.7	1.3
Mercado Laboral ^(a)	44.8	42.0	36.3	29.8	41.2	49.6	60.0	47.3	46.4
Inflación /alza de precios	4.7	1.6	1.8	9.5	4.6	1.5	2.0	5.2	3.8
Pobreza	10.5	5.9	4.1	11.4	11.8	9.8	13.0	6.2	10.3
Crimen y drogas ^(b)	6.5	2.6	1.8	2.5	15.4	3.8	0	13.8	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	6.3	5.7
Vivienda, transporte y ambiente ^(c)	0.6	2.0	1.3	38.8	2.6	1.1	0	3.3	2.0
Derechos humanos	3.3	1.9	1.7	1.7	2.0	0.5	1.0	2.1	1.7
Discriminación	0.1	1.4	0	0.8	0	0	0	0.2	0.3
Otro o no responde	1.3	0.4	0.6	0.9	0.7	1.6	0	1.7	0.9
No sabe no contesta	0.2	0.8	1.0	1.3	0.5	1.2	2.0	1.5	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).

Al igual que en el sector salud, en varios países las reformas cualitativas⁷ incrementales 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 de 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 debajo de la pantalla del radar político”.

Potencialmente, los efectos acumulativos de dichas reformas pueden, con el tiempo, producir mejoras importantes en los resultados educativos, y en algunos casos, ganancias políticas sustanciales para los gobiernos involucrados. Sin embargo, las reformas educativas incrementales pueden ser vulnerables a una reversión si no son reforzadas por cambios en otros aspectos del sistema, o si se produce un cambio significativo en el personal del ministerio que conduzca a que se les retire el apoyo. En el capítulo 16, nos dedicaremos a determinar cuáles son las circunstancias para que el ritmo de las reformas incrementales pueda ser sostenible.

Más allá de los cambios cualitativos incrementales, algunos de los países de nuestro análisis gestionaron reformas más controversiales de los aspectos centrales del sector educativo. Sin embargo, hubo una variación sustancial en los diferentes países con respecto a los temas considerados y al grado en que efectivamente fueron implementados. La tabla 9.4 da cuenta de los principales pasos de las reformas en cada uno de los seis estudios de caso. Varios aspectos importantes saltan a la vista.

Como se indicó en la introducción a este capítulo, el tema de reforma más importante 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), éste fue el aspecto que más sobresalió en la agenda política, el cual requería de aprobación legislativa. De alguna manera el caso de Brasil fue diferente, ya que gran parte de la responsabilidad sobre el funcionamiento de las escuelas de primaria y secundaria ya se encontraba a cargo de los gobernadores y alcaldes. Sin embargo, al igual que en los otros países, un tema clave de las reformas educativas brasileras 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 para reducir los gastos del gobierno central (Argentina) hasta una mayor preocupación por hacer el

⁷ Nota del traductor: 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.

sistema más equitativo y eficiente, en otros casos. Los resultados también fueron bastante variados. En Colombia, por ejemplo, la vaguedad de los mandatos constitucionales y la falta de claridad en las medidas legislativas abrieron paso a confusiones en cuanto a la financiación y líneas de autoridad. En Venezuela, la descentralización fue autorizada por la legislación mas nunca fue implementada en toda su extensión. De todas maneras, 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 encima de la descentralización hacia 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. Sin embargo, Nicaragua fue el único de los seis países en el que la autonomía escolar formó parte integral del programa nacional de reforma. Como lo resalta Gershberg en el capítulo 14, tanto los motivos como el contexto para las reformas que están enfocadas hacia la generación de una creciente autonomía escolar, son diferentes a aquellos orientados a determinar quién tiene la responsabilidad de la educación desde los más altos hasta los más bajos niveles del gobierno.

Finalmente, la tabla 9.4 nos muestra un número importante de caminos que no fueron tomados. A pesar de la atención que la literatura ha dado a las reformas radicales que se hicieron a los servicios educativos (y de salud) chilenos bajo el gobierno de Pinochet, la privatización de la educación y los "vouchers" han estado por lo general por fuera de la discusión aun cuando en Venezuela los sindicatos ampliaron el espectro de la privatización para bloquear propuestas de "charter schools" bastante modestas. Similarmente, si bien varios países empezaron a desarrollar evaluaciones de rendimiento en los años noventa, la participación real en las pruebas estandarizadas regionales o internacionales fue muy reducida (Tiana Ferrer 2000), y los resultados de éstas y otros exámenes, raramente fueron usados como herramientas para evaluar y recompensar el desempeño de colegios y maestros (Gajardo 1999, 10). En México y Brasil los gobiernos echaron atrás iniciativas de cobrar costos de matricula para la educación superior, idea que ni siquiera fue puesta a prueba en otros países. Finalmente, quizás el hecho más importante es que las iniciativas de incorporar incentivos por méritos en los estatutos que determinan el pago y la promoción a los maestros fueron bloqueados o nacieron muertos.

Tabla 9.4
 Perfil de las Reformas Educativas en seis países, 1990

Reforma	Colombia	Brasil	Argentina	México	Venezuela	Nicaragua
Descentralización	Descentralizado en departamentos y municipalidades pero con poca efectividad.	Ya descentraliza do; usó 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	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

El reparto de los actores: reformadores, oponentes y los no involucrados.

Son muchos los factores que dan cuenta de las similitudes y diferencias que existen entre los países, con respecto al tipo de reforma educativa implementada y a su alcance. Sin embargo, el primer paso para analizar los patrones existentes es identificar a los actores relevantes del proceso, sus recursos y sus intereses. Como podemos ver en otros capítulos, su identidad, recursos y preferencias pueden cambiar considerablemente a medida que las políticas pasan de ser diseñadas a ser implementadas. No obstante, es posible identificar jugadores que son particularmente importantes en varios puntos del proceso de reforma, ya sea como promotores o como oponentes de las propuestas. Al igual que en el capítulo 2, también nos referiremos a actores que juegan un papel menos activo que el esperado.

¿Quién presiona para que haya reforma?

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 mandos del gobierno. En por lo menos dos de nuestros estudios de caso, 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 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 especialistas 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 motivada 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 aumentar los 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 convertir a la economía mexicana en una más competitiva; como señala Grindle en el capítulo 10 de este libro, los gastos en educación aumentaron durante en 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 (ver tabla 1.2 del presente volumen).

Organizaciones internacionales de financiación, 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 ha brindado un apoyo importante en casos en los que los reformadores locales han logrado obtener apoyo político, y tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo han prestado respaldo financiero y asistencia técnica en varios casos. Sin embargo, con la posible excepción de Nicaragua, las organizaciones internacionales de financiación no han liderado el lanzamiento ni el diseño de los programas de reforma. Por el contrario, en la mayoría de los casos, los actores locales han sido centrales tanto en la iniciativa como en el diseño de los programas⁸.

Grupos de poder y neutrales.

Los sindicatos de maestros están entre los grupos de interés más visibles e importantes de los 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 al sindicato 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 las carreras de los maestros 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 como 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, tal y como lo muestra el capítulo 10 respecto al caso mexicano⁹. Sin embargo, 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 las reformas tuvo variaciones considerables de país a país y a lo largo del tiempo. Entre los casos que se estudian en este libro, 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 reforma. 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, sí tuvieron éxito en negociar importantes concesiones en el diseño de la reforma y en defender 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; así mismo, lograron

⁸ 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).

⁹ En el estado brasileiro Minas de Gerais, los sindicatos aceptaron una transferencia de autoridad aún más ambiciosa a escuelas locales y asociaciones de padres.

un alto incremento salarial a cambio de las 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, sí daba a los proponentes de las reformas más espacio de maniobra. En el sistema descentralizado federal de Brasil, los sindicatos de maestros negociaron contratos laborales a nivel estatal y no fueron capaces de coordinar una efectiva respuesta nacional de oposición a las iniciativas de reestructuración discutidas por Draibe en el capítulo 13. En Nicaragua, el principal sindicato de maestros estaba afiliado al derrotado gobierno sandinista, y demostró aun menos capacidad para resistirse a las iniciativas de autonomía escolar descritas por Gershberg en el capítulo 14. En Venezuela, los maestros estaban representados por siete sindicatos diferentes y, 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 impedimento. 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 (Ver capítulo 15 por Bruni Celli en este volumen; Navarro 2000).¹⁰

Aun cuando en este capítulo hemos hecho énfasis en las diferencias entre países, es importante resaltar que la influencia política de los sindicatos también puede cambiar durante el curso de la reforma. Los sindicatos de maestros argentinos nos muestran una interesante ilustración de estas dinámicas posibilidades. Estos sindicatos estaban organizados tanto a nivel regional como en confederaciones nacionales; y, 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, en un principio, capaces de reaccionar; sin embargo, en los años siguientes la Confederación Nacional de Profesores tuvo éxito en movilizar a los sindicatos provinciales alrededor de una amplia campaña para aumentar los pagos y la financiación 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.¹¹

Los políticos elegidos 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, habían obtenido ganancias políticas de las reformas

¹⁰ 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 creó un importante incentivo para que éstos 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.

¹¹ 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.

orientadas a ampliar el acceso en décadas anteriores. Los programas de construcción de colegios eran una fuente importante de recursos clientelistas¹², y 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 de 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).

Estos 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. Sin embargo, esto no fue tan cierto en todos los casos. Los legisladores no fueron actores significativos en las historias de reforma de México, Nicaragua y Venezuela, y jugaron tan solo un papel marginal en los resultados.

En otros casos, las circunstancias llevaron por lo menos 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 partido de Cardoso, el PSDB (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 mencionada anteriormente, 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 financiación para éstas (ver capítulo 11 de Corrales en este volumen). 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 hasta cierto punto descentralizada, los gobiernos regionales se mostraron renuentes a delegar autoridad a los municipios. Más aun, en Argentina, México y Venezuela, los gobernantes regionales enfrentaron el difícil desafío político de fusionar sus escalas de salariales y 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 se ha mencionado, prácticamente las paralizaron en Venezuela.

Al mismo tiempo, para algunos de los funcionarios regionales que nunca habían tenido este tipo de autoridad, la federalización o municipalización de la 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 los gobernadores y alcaldes especialmente emprendedores la oportunidad de implementar programas innovadores que hicieron posible la rendición

¹² Nota del traductor: 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.

de cuentas en el nivel escolar y la participación de los padres. De forma general, sin embargo, al igual que en el sector de la salud los gobernantes locales se mostraron reacios a apoyar formas de descentralización ya que sentían que los dejarían con más responsabilidades y sin el financiamiento adecuado. Más aun las autoridades locales no estaban particularmente ansiosas de asumir la tarea de negociar con sindicatos beligerantes cuando anteriormente éstos sólo 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 del 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 del presidente quien los había elegido como candidatos del PRI. Como menciona Grindle en el capítulo 10, 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.

En la 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 varios 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 costosos políticamente. Sin embargo, las restricciones fiscales para este camino colocan una fuerte barrera a los gobiernos que buscan financiar mejoras en la calidad a nivel de primaria y de secundaria.

Al igual que en el sector salud, es importante anotar el papel relativamente limitado que jugaron los empresarios como actores significativos del proceso de reforma. Las élites internacionales y políticas frecuentemente han hecho énfasis en la necesidad de mejorar la calificación de la fuerza de trabajo a medida que la economía está más expuesta al competitivo mercado internacional. Sin embargo, nuestros estudios de caso muestran muy poca evidencia de que los grupos de empresarios efectivamente hayan abogado por tales cambios. La principal excepción fue el caso de Venezuela, en donde el Foro Educativo de Venezuela, un grupo de defensores de la reforma educativa, recibió un importante apoyo financiero de la comunidad de empresarios¹³. Las asociaciones de empresarios de este país también apoyaron un intento de lanzar un programa piloto en colegios públicos seleccionados en 1992; sin embargo, el programa no prosperó a causa de una violenta reacción de los sindicatos de maestros que temían que esto abriera las puertas a contrataciones por fuera del magisterio.

¹³ Comunicación personal con Juan Carlos Navarro

En otros países, los empresarios no parecen haber sido jugadores claves. De hecho, una reciente investigación llevada a cabo en el nordeste de Brasil (Tendler 2002) muestra que algunos grupos de los empresarios e industriales no son simplemente pasivos sino escépticos frente a aumentar 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 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 mencionadas arriba 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 esa escuela; sin embargo, 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 aun a nivel nacional. Adicionalmente, una gran proporción de los padres de clase media, más propensos a estar informados y a participar, envían a sus hijos a escuelas privadas. También es posible que los 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 pocas 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 los tiempos difíciles¹⁴. Sin embargo, 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 midiendo la fuerza relativa de las iniciativas pro y anti-reforma. Esto se debe en parte a que el posicionamiento de estas fuerzas, así como los recursos con los que cuentan, pueden modificarse durante el curso del proceso. No obstante, los reformadores que quisieron ir más allá de generar cambios incrementales, sí se enfrentaron a oponentes bien organizados con una considerable capacidad de defender sus intereses en el status-quo. Como mencionaremos más adelante, esto explica en gran medida los "caminos no tomados". Incluso sindicatos relativamente débiles como por ejemplo los venezolanos, fueron capaces de echar atrás tentativas importantes de ligar el pago al desempeño y de implementar programas piloto instituyendo "charter schools".

¹⁴ 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).

A pesar de estos desafíos, en algunos países ciertas reformas sí pudieron abrirse camino. Como hemos dicho, la capacidad de los oponentes políticos para obstaculizar cambios significativos varió según el tema y el país. En algunas ocasiones, como en México, aun sindicatos relativamente poderosos se mostraron dispuestos a 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 sistemas educativos descentralizados, algunos de ellos asumieron reformas innovadoras en su nivel de jurisdicción. En el mismo sentido, 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 períodos en que las economías parecían haberse repuesto de las crisis macroeconómicas dando vía libre a los “asuntos sociales”.

La conexión entre políticas y la construcción de coaliciones alrededor de la Reforma Educativa

¿Cómo utilizaron los reformadores estos recursos políticos? ¿Bajo qué circunstancias pudieron los reformadores evadir la oposición política? En esta sección volvemos a examinar más directamente el aspecto político de las iniciativas de descentralización y otras propuestas de reforma discutidas en la primera parte de este capítulo. Las comparaciones entre países esbozadas en esta sección plantean por lo menos tres importantes puntos:

1. ¿Por qué la descentralización hacia los estados o municipios aparece como un tema central de la reforma educativa en tantos países, y qué explica las diferencias entre ellos en diseño e implementación?
2. ¿Por qué se hizo mucho 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?

Por lo menos parte de la explicación está en la propuesta de “enlace” expuesta en la introducción: debido a que el sector educativo estaba dominado por grupos interesados en mantener el status-quo, el futuro de las reformas descansaba en las oportunidades disponibles para que los reformadores expandieran su base de apoyo vinculando las políticas educativas a una agenda más amplia de metas u objetivos políticos.

Las políticas de descentralización del sector educativo.

Analizaremos la aplicación de esta propuesta a la dimensión política de la descentralización. Examinaremos sucesivas fases en el proceso de reforma: el inicio, diseño e implementación.

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: instituciones internacionales de desarrollo, organizaciones no

gubernamentales, tecnócratas económicos, 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 tener un gobierno más responsable. Tales propósitos fueron especialmente importantes en las asambleas constituyentes celebradas en Brasil y Colombia a finales de los años 80 y principios de los 90. Igualmente, muchos economistas locales 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, aunque a principios de los años 90 esta posición fuera controvertida por, al menos, algunos especialistas (Prawda 1993). Finalmente, en países como Colombia, México y Venezuela objetivos económicos y políticos fueron una importante motivación; los presidentes en ejercicio y sus aliados vieron la descentralización como una manera de debilitar a las elites rivales dentro del partido o 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.

Estas tendencias hacia la descentralización produjeron cambios específicos en el sector educativo de varias maneras dependiendo de las combinaciones específicas de intereses que se cristalizaban en cada caso. En algunas instancias, las iniciativas de reforma educativa fueron incorporadas directamente como estipulaciones de una legislación más amplia. Esto ocurrió claramente en la asamblea constituyente de Colombia de 1991 que expandió las oportunidades de grupos populares para desafiar al establecimiento 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 las reformas educativas no se hayan puesto en marcha en este país sino hasta mediados de los años 90, 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.

Finalmente, en algunos países, 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 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 asignaron tanto la financiación 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 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 estarán inclinados a conceder a los gobiernos subnacionales considerable discrecionalidad en el uso de las transferencias fiscales. Según ellos, éste fue el caso de las reglas 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.

Debe ser aclarado que Garman, Haggard y Willis no debaten la descentralización educativa per se y nuestros casos indican algunas limitaciones importantes para la aplicabilidad de su argumento. Primero, éste 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 del 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 sugerimos, 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 jugadores clave.

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 nuestros 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 de 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 Venezuela, 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 fueron puestas 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 importantes 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 nuestros casos, solo Brasil (donde el sector llevaba ya largo tiempo descentralizado) hizo un esfuerzo mayor por diseñar instrumentos y programas no sólo para promover una descentralización más profunda (de los estados a las municipalidades), sino también para incrementar la equidad en la financiación entre y dentro de los estados y promover reformas cualitativas adicionales. Estos esfuerzos se vieron beneficiados por el liderazgo sostenido de un poderoso Ministro de Educación, Paulo Renato, 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 clientelistas¹⁵. 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

¹⁵ Para una acertada descripción de las prácticas clientelistas en el sector educativo en Colombia vea a Duarte (1998)

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 déficits departamentales. Gastos desmesurados (y finalmente insostenibles) fueron absorbidos prácticamente en su totalidad por las crecientes cuentas de salarios de los profesores (ver Lowden, capítulo 12 de este volumen). 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 responsabilidad sobre el asesoramiento político (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 de la financiación del sector. Pero, con la notable excepción de Brasil, normalmente hicieron poco por motivar posteriores reformas, una vez 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 incentivos y orientaciones desde el centro, 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 mayor parte de la región.

Los esfuerzos por introducir mayor autonomía escolar y participación de la comunidad también fueron limitados pero 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, veían 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 rectores estuvieran a favor de una mayor autonomía, a muchos no les gustaban los

consejos comunitarios y de padres, normalmente establecidos para monitorear su desempeño, especialmente porque sus miembros frecuentemente tenían un bajo nivel educativo. Con frecuencia los padres y miembros de la comunidad eran muy deferentes 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 importantes 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 y después de dos años de operaciones, el programa ya cubría más del 90 % de las escuelas. En parte, sin embargo, 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. Los alcaldes no se opusieron mucho, quizás porque las sumas de dinero entregadas eran pequeñas mientras que las escuelas se mostraban evidentemente entusiasmadas.

No obstante, 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 sólo un poco más de la cuarta parte de todas las escuelas primarias.

Como ya hemos visto varias veces, un programa ambicioso de autonomía escolar y control comunitario fue lanzado en el estado brasileño de Minas Gerais a comienzos de los años 90. A pesar de no estar entre los casos tratados en este volumen, 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, escogidos 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. Sin embargo, 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, echó atrás aspectos importantes de la reforma (Grindle 2004). La escala de la experiencia de Minas Gerais

fue impresionante; sin embargo, también demostró la fragilidad de las reformas de autonomía y participación cuando se enfrentan con la resistencia de determinados grupos de interés.

Frente a estos antecedentes, lo reportado por el Programa de Escuelas Autónomas de Nicaragua, que se presenta en el capítulo 14 de este volumen por Gershberg, 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 ampliamente como una “coyuntura crítica”, la cual dio a los gobiernos postsandinistas amplias oportunidades para reestructurar el orden político establecido. En Colombia y Brasil, las asambleas constituyentes presionaron por la descentralización de los servicios sociales. En Nicaragua, en contraste, 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 debatidos en este volumen; de esta manera, 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, mas notablemente en El Salvador, donde las escuelas patrocinadas por el programa EDUCO jugaron un rol clave para restaurar los servicios educativos de 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.

Sin embargo, la elección del programa de autonomía escolar y el alcance de su implementación, deben ser vistas 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 contraria, como Gershberg ha detallado en su estudio de caso, 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 un ambicioso y bastante radical programa de reforma educativa estuvo 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 volumen tienen la impronta de agendas preocupadas con la liberación económica y la democracia 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 hacedores de políticas. El interés por consolidar y legitimar la democracia tuvo

efectos similares, generando amplio debate acerca de la reforma educativa en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.

Sin embargo, estas grandes tendencias estaban solo vagamente ligadas 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; y 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 sólo 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 decisiva.

Si bien las tendencias regionales hacia la liberación económica y la democratización eran factores importantes de contexto, el diseño y la implementación de iniciativas políticas concretas fueron moldeadas por factores más específicos como: las políticas de coalición, 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 argumentamos respecto al sector 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 más amplios que iban más allá del propio sector; esto 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 y de 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 los logros educativos también son decepcionantes para la región en su conjunto. 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 embargo, sin desestimar lo que implican estos continuos desafíos, ha habido crecientes esfuerzos de mejoramiento a través de la región, así como las iniciativas más ambiciosas discutidas en este volumen. 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, el enlace con metas más amplias que impulsó los esfuerzos por descentralizar la responsabilidad de las escuelas de primaria y secundaria, también contribuyó a la precipitada e inadecuada preparación para el cambio. Entre nuestros estudios de caso esto fue particularmente claro en Colombia. Los beneficios de la descentralización en términos de mejoras educativas no han sido comprobados. Los resultados varían en forma amplia entre las regiones y las municipalidades reflejando diferencias en capacidad, compromiso y políticas locales. Desde nuestra perspectiva la descentralización no resuelve automáticamente los problemas políticos: simplemente los transfiere a niveles locales.

Sin embargo, la descentralización sí debilita el control de los ministerios centrales impregnados de conservatismo burocrático o capturados por sindicatos o partidos poderosos. Brinda más espacio para la experimentación local y la década pasada pudo ver algunas atractivas y aparentemente efectivas innovaciones. Aun más, la experiencia de Brasil nos sugiere que siempre y cuando nuevas fuerzas tomen control del Ministerio de Educación, incentivos financieros y de otras índoles pueden ser diseñados de tal forma que estimulen reformas locales y estatales, aun cuando estos estímulos pueden estar restringidos por mecanismos más amplios de federalismo fiscal (ver capítulo 16). 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, 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, Jesus. 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, no.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, German 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.