



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

**N° 14**

## **Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas**

**Javier Corrales \***

JULIO 1999

- \* Ph. D., en Ciencias Políticas en la Universidad de Harvard, especializado en política comparativa e internacional de América Latina. Actualmente se desempeña como profesor de Ciencias Políticas en Amherst College, Amherst, Massachusetts.

Documento originalmente preparado para la Serie sobre Reforma y Gestión Educativa del Banco Mundial. La traducción al castellano fue realizada por Maritza Blajtrach Roldán.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad del autor y no comprometen al PREAL, ni a las instituciones que lo patrocinan.



## INTRODUCCION

Existe un consenso generalizado en el mundo con respecto a que el mejoramiento del desempeño de las instituciones educacionales es indispensable para promover el desarrollo socioeconómico, reducir las desigualdades, aumentar la competitividad económica de las naciones y, posiblemente, fortalecer las instituciones gubernamentales. Sin embargo, con frecuencia no se aprueban ni implementan reformas educativas significativas, principalmente por razones políticas.

¿Cuáles son algunas de estas razones? En este documento se resumen algunos de los conocimientos recientes acerca de los obstáculos políticos que suelen enfrentar las reformas educativas. También se identifican hipótesis fundamentadas teóricamente, que se derivan de la experiencia de algunos casos recientes de éxito y fracaso en la implementación de reformas.<sup>1</sup>

El documento se divide en cuatro partes. En los acápites 1 y 2, se analiza de qué manera siguen prevaleciendo los impedimentos políticos a la implementación de la reforma, a pesar de la reciente acumulación de fuerzas que presionan a favor de la misma. En el acápite 3, se demuestra que la implementación profunda de la reforma educativa ha sido efectivamente posible en un número significativo de casos, lo que sugiere que los obstáculos políticos no son insuperables. En el acápite 4, se analizan las hipótesis acerca de las condiciones políticas en las cuales las reformas educativas tienen mayores probabilidades de ser aprobadas o implementadas. El argumento principal de este documento es que las reformas tienen mayores probabilidades de prosperar si se superan los siguientes obstáculos políticos: 1) la concentración del costo y la distribución de los beneficios; 2) las falencias en el grado de compromiso de los ministerios (es decir, en el lado de la oferta); 3) las falencias en el grado de demanda de reformas por parte de la sociedad (es decir, en el lado de la demanda) y 4) las características institucionales que aumentan el poder de los grupos que ejercen el veto.

### 1. El nuevo impulso

En la década de los noventa, la reforma educativa ha irrumpido como un tema político que aparentemente tiene máxima prioridad tanto en los países desarrollados

como en los países en desarrollo. El mejoramiento de la calidad de la educación se vincula a dos objetivos de suma importancia para los estados modernos. En primer lugar, el mejoramiento de la calidad de la educación se ve cada vez más como una fuente de competitividad económica internacional de las naciones. En una economía globalizada, los países compiten entre sí por los mercados, la inversión extranjera, el desarrollo tecnológico y la captación de multinacionales (véase Strange, 1992). Una fuerza laboral con un alto nivel de educación es vista como un aspecto que confiere una ventaja competitiva en esta competencia económica.

En segundo lugar, la educación de alta calidad ha pasado a ser un sinónimo de desarrollo nacional auto-sostenido, no sólo de competitividad internacional. Desde la década de los setenta, los especialistas en educación han venido repitiendo insistentemente que el mejoramiento de la educación es una condición necesaria para lograr el desarrollo económico y acceder a un mejor nivel de vida. Sin embargo, los gobiernos rara vez escucharon. Por el contrario, han considerado a la educación sólo como un derecho social, otorgado a los ciudadanos según la medida de su compromiso social, recursos fiscales o tendencia a usar el sistema educacional como un mecanismo de cooptación política. Hoy día, esta actitud está cambiando. En lugar de considerar la educación como una mera obligación social del estado, los gobiernos han comenzado a visualizarla como un catalizador necesario para el desarrollo. En 1993, el Banco Mundial concluyó que un factor crucial en el éxito económico de los países del Sudeste Asiático (entre los años setenta y noventa) fue la inversión en capital humano, especialmente a través de inversiones educacionales con una orientación específica. Este hallazgo está siendo finalmente tomado con seriedad por muchos gobiernos.

Además de este creciente consenso con respecto al vínculo entre la reforma educativa y el interés de las naciones, la presión externa en favor de la reforma educativa ha alcanzado una nueva cúspide en la década de los noventa. Las instituciones de financiamiento multilateral a menudo incluyen la reforma educativa como parte del paquete de reformas económicas y estatales (Carnoy, 1995). La reforma educativa es considerada un eje fundamental de la «segunda etapa» de las reformas, es decir, la etapa siguiente tras el logro de la estabilización y la liberalización económicas (véase Banco Mundial, 1996: 123-131; Naim, 1995).<sup>2</sup> Por ejemplo, en América Latina, Puryear (1997b) identifica una nueva constelación de fuerzas externas que presionan en favor de la reforma: la necesidad de competir en una economía global, la disponibilidad de nuevas ideas acerca de los efectos económicos negativos de una educación ineficiente y la aparición de nuevos actores internacionales tales como los bancos de

1 Para efectos de este documento, el «éxito» se define en términos políticos, es decir, si las reformas han sido aceptadas desde el punto de vista político, ya sea tras la aprobación del legislativo o mediante un pacto explícito entre los actores reconocidos. Esta definición dice poco acerca de si las reformas logran los objetivos educacionales que persiguen, como por ejemplo, mejorar el rendimiento de los alumnos y el desempeño de los profesores.

2 Véase también Ginsburg (1991:12-20) para un análisis de la manera en que las presiones del sistema mundial han estimulado o bien reprimido los esfuerzos en favor de la reforma educativa.

desarrollo, las agencias de asistencia bilateral, las ONGs internacionales y las firmas consultoras. En la Cumbre de las Américas de 1998, que reunió a todos los jefes de estado y de gobierno del Hemisferio Occidental, el mejoramiento de la educación surgió como el tema prioritario de la agenda.

En definitiva, la educación se ha convertido en una prioridad máxima tanto para la derecha como para la izquierda política en muchos países. Los defensores de la economía de mercado admiten que la educación sigue siendo un área de acción legítima del estado, lo que promete volver más competitivos los mercados laborales. Los defensores de la participación del estado en la economía también valoran la reforma educativa como una oportunidad de producir resultados progresivos. A pesar de que difieren en cuanto a las estrategias, puesto que la derecha apoya una mayor posibilidad de elección de las escuelas en tanto que la izquierda apoya una mayor intervención estatal para incluir a los actores pasivos (véase Plank y Boyd, 1994), existe consenso con respecto a la necesidad de que las escuelas asuman una mayor responsabilidad por los resultados.

En suma, en la década de los noventa, la reforma educativa está cobrando un nuevo impulso en los círculos encargados de las políticas, tanto a nivel nacional como internacional.

## 2. Camisas de fuerza de antiguo cuño

A pesar de este impulso renovado, la aprobación e implementación de la reforma educativa desde el punto de vista político sigue siendo tan difícil como siempre. Los obstáculos políticos continúan paralizando y distorsionando las iniciativas de reforma bien concebidas. Para comprender las probabilidades de adopción e implementación de la reforma educativa, es imperativo comprender estos obstáculos.

### 2.1 Costos concentrados, beneficios dispersos

Un punto de partida útil para el estudio de las dificultades políticas asociadas a la implementación de la reforma educativa es un análisis de costo-beneficio. Los especialistas sostienen que cuando los costos de una política particular recaen directa e intensamente en grupos de interés específicos y sus beneficios están demasiado dispersos, la adopción de dicha política es difícil desde el punto de vista político. Wilson (1973), por ejemplo, aplicando la lógica Olsoniana, sostiene que las políticas varían de acuerdo con la medida en que sus costos y beneficios estén dispersos o concentrados (Tabla 1). Mientras más concentrados estén los costos generados por una política, es decir, cuando los costos están limitados a un reducido número de ciudadanos o grupos organizados, más difícil resulta su implementación. Esto se debe a que los grupos de interés afectados por las reformas tienen un incentivo mucho mayor para bloquear las reformas que el que tienen los beneficiarios para apoyarlas. Por ejemplo, la exigencia de normas de seguridad cada vez más estrictas para los automóviles produce enormes costos concentrados a los fabricantes de automóviles, en tanto que los beneficios están dispersos entre muchos ciudadanos y organizaciones. Por consiguiente, esta opción política traerá como consecuencia una sobreoferta de grupos con poder de veto y una suboferta de demandantes de la reforma.

**Tabla 1: Tipo de política, según los costos-beneficios**

	Costos dispersos	Costos concentrados
Beneficios dispersos	Aumento de los impuestos para financiar la seguridad social	Requisitos de seguridad para los automóviles <b>Reforma educativa orientada a la calidad</b>
Beneficios concentrados	Otorgamiento de subsidios a los agricultores <b>Reforma educativa orientada al acceso</b>	Permitir que unas pocas líneas aéreas (en lugar de todas) tengan derecho a atender un mercado particular

La matriz de Wilson (1973) sirve para analizar los aspectos políticos de las reformas educativas. Por lo general, existen dos grandes tipos de reformas educativas: las reformas orientadas al **acceso** y las reformas orientadas a la **calidad**. Las reformas orientadas al acceso consisten en aumentar la disponibilidad de programas y oportunidades educacionales. Nor-

malmente involucran cuantiosas inversiones en el área de la educación destinadas al aumento de las escuelas, salas de clases, personal docente, sueldos, suministros pedagógicos, etc. Estos gastos se suelen justificar con argumentos relativos a la necesidad de ampliar la cobertura del sistema educacional. Las reformas orientadas a la calidad, por otra parte, buscan mejorar la eficiencia de los recursos invertidos, con el propósito de mejorar el rendimiento académico de los alumnos sobre la base de inversiones razonables. Las reformas orientadas a la calidad normalmente implican la maximización de la productividad de los maestros, la reducción de la deserción escolar o las tasas de repitencia, el logro de óptimos coeficientes profesor/alumno, las sanciones al mal desempeño de los maestros, el otorgamiento de mayor autonomía a las juntas directivas de las escuelas, etc. (véase Banco Mundial, 1995; Savedoff, 1988).

En la matriz de Wilson, las reformas orientadas al acceso caerían bajo las políticas que generan beneficios concentrados y costos dispersos, en tanto que las reformas orientadas a la calidad son la imagen inversa. Las reformas orientadas al acceso producen beneficiarios concentrados: los alumnos matriculados y sus padres, los maestros y los gremios docentes, los constructores y los burócratas, que ven aumentados sus presupuestos. Al mismo tiempo, sus costos se distribuyen entre muchos (los contribuyentes). A su vez, las reformas orientadas a la calidad generan beneficios dispersos y costos concentrados. La sociedad en general y los políticos que ocupan cargos obtienen algunos beneficios (por ejemplo, una sociedad más educada), pero este beneficio es demasiado general, se distribuye entre un gran número de actores y generalmente será perceptible en el largo plazo. Es poco probable que los beneficiarios, por propia iniciativa, se conviertan en firmes demandantes de la reforma. Además, los beneficiarios que se encuentran en una mejor posición como para hacer demandas políticas – los sectores medios<sup>3</sup> - frecuentemente tienen posibilidades de «salida», tales como las escuelas y tutorías privadas, lo cual disminuye su propensión a insistir en las reformas.<sup>4</sup>

Por otra parte, los grupos que asumen los costos hacen sentir su presencia. Entre quienes asumen los costos se encuentran los gremios, que pierden privilegios claves y deben ahora asumir la responsabilidad por los resultados, la burocracia del gobierno central, que debe renunciar a su autoridad en la toma de decisiones, los estudian-

tes (especialmente de nivel universitario), que pueden perder subsidios o servicios gratuitos, los proveedores de suministros pedagógicos y textos de estudio, que pueden perder contratos como resultado de las reformas curriculares, los funcionarios educacionales, que deben aceptar la vergüenza asociada al reconocimiento de los fracasos del sistema, los partidos políticos, que podrían perder la capacidad de pagar favores políticos a través del sistema educacional, y las elites locales, que enfrentarán nuevos rivales locales como resultado de la descentralización (véase Crouch y Healy, 1997:I-3). Casi por definición, las reformas sistémicas tales como la descentralización de la educación implican la distribución de los costos y la reasignación del poder entre estos grupos (véase Kemmerer, 1994).

Más aun, los posibles perdedores de las reformas educativas están en buena posición política para luchar contra las reformas. Los gremios docentes, por ejemplo, tienden a estar altamente centralizados y bien organizados, lo que les permite resolver con mayor facilidad los problemas de acción colectiva. Además, a menudo operan bajo un único empleador (el gobierno central) y, por ende, bajo un solo contrato (Hausmann, 1994:179). Todo esto les otorga un fuerte poder magnético: en la mayoría de los países es más probable que los maestros sean miembros de una organización gremial que los trabajadores pertenecientes a otros sectores, con lo cual se acrecienta el poder político de los gremios.

En resumen, el análisis costo-beneficio/grupos de interés propuesto por Wilson (1973) apunta a varios problemas políticos. Las reformas orientadas a la calidad generan perdedores concentrados, quienes tienen una alta probabilidad de organizarse eficazmente para bloquear las reformas. Los beneficiarios existen, pero tienen menos incentivos y motivaciones como para montar una «demanda» en favor de la reforma que sea lo suficientemente vigorosa para vencer a los perdedores.

## 2.2 La baja incidencia y menor poder de los “promotores de políticas” en el área de la educación

Una solución común a los problemas de implementación asociados con las políticas que producen costos concentrados y beneficios dispersos es lo que Wilson (1986) denomina «promotores de políticas»: actores que se mueven por lo general dentro del gabinete o en estrecha relación con el presidente y que «encuentran la manera de reunir mayorías legislativas en nombre de intereses que no están bien representados en el gobierno». Los promotores de políticas dramatizan un asunto, movilizan a la opinión pública y concitan el apoyo de los congresistas en favor de políticas que de otro modo no serían aprobadas.

3 En los años cincuenta y sesenta, los teóricos de la modernización argumentaban que los sectores medios estaban en mejor posición que otros sectores de la sociedad como para plantear demandas a los gobiernos: contaban tanto con incentivos materiales como con recursos políticos. En los años ochenta y noventa, los sectores medios demostraron ser serios opositores dentro de la sociedad a las medidas de austeridad (Nelson, 1990).

4 Agradezco a Yasuhiko Matsuda por llamar mi atención sobre este punto.

Durante los años noventa, los gobiernos han nombrado poderosos ministros de hacienda que se han mostrado dispuestos a librar difíciles batallas políticas en pos de reformas económicas impopulares, a menudo conocidos como «tecnopolíticos» (Domínguez, 1997; Williamson, 1994). ¿Qué probabilidades existen de que surjan promotores de políticas comparables en los sectores educacionales? La evidencia hasta el momento indica que no es muy probable. Los zares de la reforma en el área de la educación no parecen surgir tan a menudo como en el área de la economía y, cuando surgen, su autoridad no es tan arrolladora. Esto se debe a que la aparición de promotores de políticas depende del compromiso gubernamental, que, a pesar del nuevo impulso en favor de la reforma educativa, sigue siendo vacilante.<sup>5</sup> Tal como se muestra en esta sección, los gobiernos que buscan implementar reformas educativas simplemente no tienen suficientes incentivos como para perseverar en las reformas orientadas a la calidad o, por el contrario, no reciben suficientes sanciones cuando vacilan en su compromiso hacia ellas.

### 2.1.1 Reforma educativa versus reforma económica

Durante los últimos 20 años, muchos países en desarrollo han implementado reformas orientadas al mercado y de ajuste estructural difíciles desde el punto de vista político. ¿Por qué han estado más dispuestos los países a absorber el costo de la reforma económica que el de la reforma educativa? Parte de la respuesta es que una reforma educativa orientada a la calidad, a diferencia de un ajuste macroeconómico, no genera ganancias políticas inmediatas tangibles para los gobiernos. Cuando los países resuelven problemas macroeconómicos serios (por ejemplo, una alta inflación), los resultados suelen ser visibles dentro de unos meses. Esto permite que los políticos obtengan provecho de estos logros en el corto plazo. En contraste, mu-

chos de los beneficios derivados de una mejor educación suelen ser imperceptibles en un plazo inmediato. Dado que los políticos que ocupan los cargos están más interesados en librar batallas políticas que les ofrezcan la posibilidad de obtener recompensas políticas inmediatas en lugar de recompensas a largo plazo (véase Geddes, 1994), es más probable que presten mayor atención a los ajustes macroeconómicos que a la educación. La brecha entre los intereses electorales más inmediatos de los políticos y los resultados a largo plazo de la reforma educativa crea falencias en el compromiso gubernamental.

Además, muchos gobiernos han usado tradicionalmente los sistemas educacionales como mecanismos de cooptación política. Los puestos docentes suelen ser visualizados como una forma de empleo de último recurso, muy a menudo en compensación por algún tipo de favor político. México es un buen ejemplo de esto. Luego de la masacre de estudiantes de 1968, el gobierno mexicano intentó aliviar el descontento estudiantil lanzando una expansión masiva del sector educacional.<sup>6</sup> Durante la década perdida de los ochenta, época en la que bajaron los niveles de vida, para mitigar el impacto de la adversidad económica, el gobierno duplicó la membresía del SNTE, pasando de 548.355 miembros en 1978 a cerca de 1 millón en 1989 (véase Torres, 1991). El problema de las reformas orientadas a la calidad es que amenazan la capacidad de los gobiernos de emplear la burocracia para estos fines políticos.

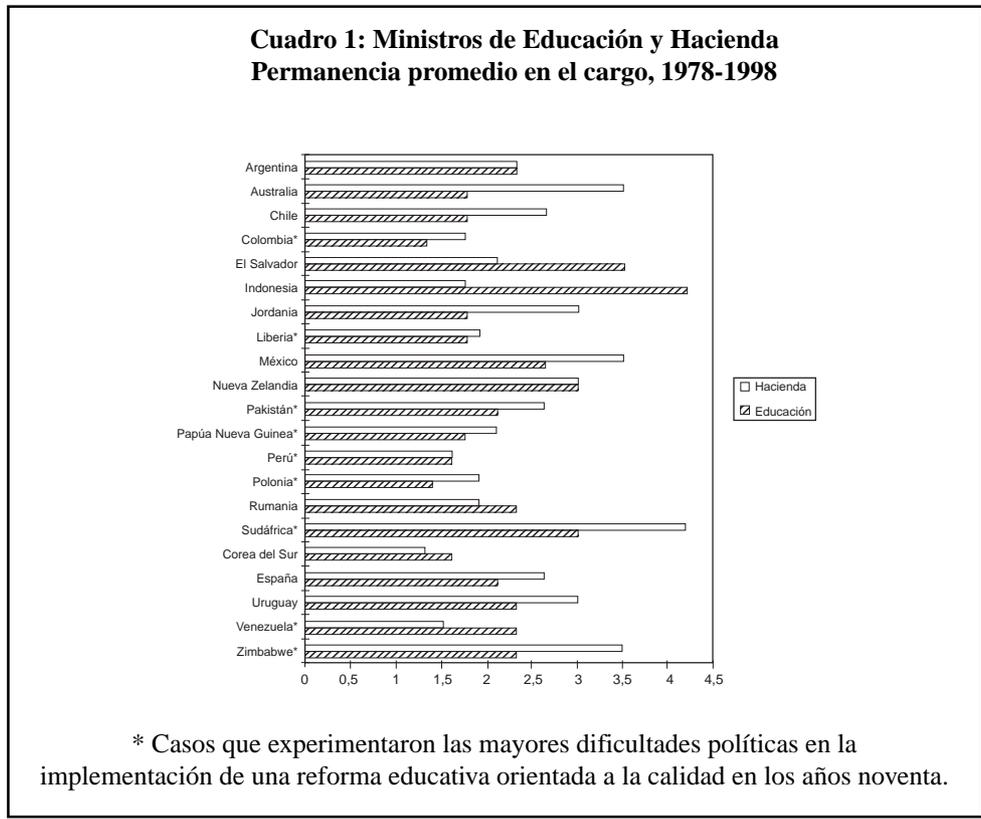
Por otra parte, a pesar de que las presiones externas en favor de la reforma educativa se encuentran en su punto más alto de todos los tiempos, no son tan fuertes aún como la presión por emprender reformas económicas. Esto se debe a que no existen mecanismos de sanción severos e inmediatos en caso de incumplimiento. Por ejemplo, las instituciones multilaterales otorgan créditos dependiendo de los logros de los objetivos macroeconómicos y fiscales, lo que ejerce presión sobre los gobiernos para que perseveren en la reforma económica y del sector público. Además, la erosión de los principios macroeconómicos fundamentales puede desencadenar salidas de capital, en esencia, un tipo de sanción internacional por una mala política económica. Es difícil encontrar mecanismos de «castigo» similares por el incumplimiento en la implementación de una reforma educativa de calidad. La condicionalidad de los préstamos rara vez se estipula en base a estrictos logros en la reforma educativa. Los inversionistas y prestadores no abandonan un país, al menos en el corto y mediano plazo, simplemente porque los gobiernos pospongan su promesa de mejorar la educación.

Esto no quiere decir que los gobiernos carezcan de incentivos para adoptar un discurso en favor de la reforma. Por el contrario, a través de la adopción de un discurso en favor de la reforma, los gobiernos pueden aumentar su po-

5 Existen notables excepciones. Por ejemplo, desde mediados de los años ochenta, el Rey Hussein de Jordania participó directamente en las reformas educativas, incluso designando al Príncipe de la Corona como principal supervisor de las reformas educativas orientadas a la calidad (Berryman, 1997). En Nueva Zelanda, el Primer Ministro (Lange) asumió el Ministerio y designó a un especialista en la reforma (Ballard) para dirigir dicha iniciativa (Perris, 1997). En El Salvador, los defensores de las reformas invitaron a los candidatos presidenciales a participar en diversos foros para analizar las mismas, logrando así que la reforma educativa se convirtiera en un tema fundamental de las elecciones de 1994 (Reimers, 1997a). En Brasil, con el fin de reafirmar el compromiso del gobierno, el Ministro de Educación (Paulo Renato Souza) durante la primera administración de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) fue el primer miembro del gabinete en ser reelegido durante la segunda administración de Cardoso (1998-2002).

6 La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue ampliada: los maestros de jornada completa aumentaron de 5.770 en 1970 a 30.000 en 1980; el alumnado aumentó en un 78,3% en el período 1972-1985 y el cuerpo docente creció en un 159,1%. Además, la principal organización gremial (el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE) se convirtió en una de las mayores burocracias del país, reuniendo al grueso de la base en la Federación de Empleados Estatales, la que a su vez está vinculada al sector “popular” del partido gobernante (véase Torres, 1991).

pularidad, especialmente en la actualidad, cuando la reforma educativa disfruta de un gran prestigio. Por lo tanto, los estados tienen mucho que ganar si “aparentan estar implementando” reformas educativas orientadas a la calidad (Weiler, 1994:45; Ginsburg et al., 1991). Y si bien algunos ministros de educación han sido capaces de capitalizar en base a sus logros en el campo de la reforma<sup>7</sup>, el punto clave es que el costo por mostrarse vacilante en este compromiso o, en el mejor de los casos, por entregar menos que lo prometido no es tan alto como en el caso de las reformas en otras áreas. A menudo, el resultado es una retórica vacía: se anuncian altas metas en el campo de la reforma cuando, en realidad, el compromiso por llevar adelante las reformas es débil.



**2.1.2 Inferencia: inestabilidad y breve permanencia en los cargos a nivel ministerial**

La evidencia que confirma que la oferta de promotores de políticas educacionales es baja se halla en las altas tasas de rotación en los cargos ministeriales del área. Debido a que los jefes de gobierno no se muestran proclives a comprometerse en batallas en favor de la reforma educativa, utilizan al ministerio de educación con fines políticos alternativos: para recompensar a quienes les brindan apoyo político, para “posicionar” a los aliados políticos que desean promover o para compensar a los partidos de la oposición. Todo ello redundando en altas tasas de rotación en los puestos ministeriales. En el Cuadro 1 se representa la permanencia de los ministros de educación y los ministros de economía/hacienda en varios países de diferentes regiones del mundo

que lanzaron reformas educativas en los años ochenta y noventa y que se mencionan en este trabajo. Algunas de estas reformas avanzaron desde el punto de vista político (Argentina, Australia, Chile, El Salvador, Jordania, Indonesia, México, Nueva Zelanda, Rumania, Corea del Sur, España, Uruguay), en tanto que otros enfrentaron dificultades (Colombia, Liberia, Pakistán, Polonia, Sudáfrica, Venezuela, Zimbabwe), como se analiza más adelante en este documento. Al respecto, son válidas tres observaciones:

- a) Existe una alta tasa de rotación en los ministerios de educación; en la mayoría de los casos, la permanencia promedio en el cargo es de menos de dos años y medio.
- b) En la mayoría de los casos, la permanencia promedio en el cargo es más alta en los ministerios de educación que en los ministerios de hacienda.
- c) La mayoría de las excepciones al punto (b) parecen estar correlacionadas con las reformas educativas orientadas a la calidad: Argentina, El Salvador, Nueva Zelanda, Rumania, Corea del Sur.

<sup>7</sup> Por ejemplo, el presidente de México, Ernesto Zedillo (1994-2000), avanzó en el campo político después de ocupar el cargo de Ministro de Educación bajo el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El actual candidato presidencial de la alianza gobernante en Chile, Ricardo Lagos, también ocupó el cargo de Ministro de Educación a principios de los años noventa.

Estos resultados no son concluyentes (debido al tamaño de la muestra), pero son compatibles con el argumento de este documento en el sentido de que, a pesar del nuevo impulso en favor de la reforma educativa, persisten las dificultades en el lado de la oferta en general y en comparación con el campo de las políticas económicas. (La medida en la cual una tasa de rotación más alta constituye una variable independiente significativa propia de una reforma profunda es un tema más complicado que se analizará más adelante en este documento.)

### **2.2.3 Inferencia: diferente poder de negociación entre los ministerios y los gremios docentes**

La debilidad del lado de la oferta tiene sus consecuencias: disminuye el poder de negociación del gobierno y su capacidad de contrarrestar a los opositores de las reformas. Esto resulta evidente al comparar los incentivos y restricciones enfrentados por los políticos que dirigen los ministerios de educación con aquéllos enfrentados por los políticos que dirigen las organizaciones gremiales de maestros. Una alta rotación ministerial significa que los ministros de educación, incluso aquéllos que quisieran iniciar sólidas reformas orientadas a la calidad, enfrentan horizontes de tiempo relativamente breves (Hausmann, 1994). En la medida que los ministros esperan una permanencia breve en el cargo y rápidos traslados a carreras políticas alternativas, se muestran menos proclives a perseverar en reformas costosas y poco populares, prefiriendo, en lugar de ello, soluciones destinadas a evitar los conflictos. El resultado podría ser la tendencia a ceder a las presiones provenientes de abajo.

Por otra parte, es frecuente que los gremios docentes estén dirigidos por políticos profesionales que suelen desarrollar su carrera en el activismo gremial. Por lo tanto, a diferencia de la mayoría de los ministros de educación, los dirigentes de los gremios docentes tienen horizontes temporales más largos (véase Banco Interamericano de Desarrollo, 1996: 257, 192- 294). Además, estos dirigentes generalmente provienen de partidos de izquierda, en los cuales se obtienen dividendos por desafiar al estado. Para un político de izquierda, el hecho de conducir una batalla exitosa contra el estado constituye un paso positivo en su carrera, en fuerte contraste con los ministros de educación, para quienes completar el período de permanencia en el cargo en “paz” constituye con frecuencia el paso más óptimo de su carrera. Por lo tanto, los dirigentes gremiales tienen más incentivos para provocar conflictos, en tanto que los ministros de educación, cuyos horizontes de permanencia en el cargo son más reducidos, tienen incentivos para eludirlos.

Una razón por la cual las organizaciones gremiales de maestros están mejor posicionadas para desafiar al estado que las organizaciones gremiales de otros sectores es que el arma de la que disponen las primeras – las huelgas – es altamente discriminatoria: genera enormes costos para el gobierno – el blanco perseguido – en tanto que sólo provoca unas pocas molestias al resto de la sociedad. Esto contrasta marcadamente con las huelgas en otros sectores tales como los servicios públicos, la salud y el transporte. Por ejemplo, cuando los trabajadores de una empresa de servicio público, tal como una compañía de agua potable, van a la huelga, terminan perjudicando al gobierno, pero también a la sociedad en general, la que se ve indiscriminadamente afectada por la falta de agua potable. Cuando las enfermeras van a la huelga, castigan al gobierno pero también castigan a pacientes inocentes. Cuando los trabajadores del transporte van a la huelga, también incomodan a cada uno de los ciudadanos que deben utilizar el transporte público en el país. Sin embargo, cuando los maestros van a la huelga, el número de ciudadanos “inocentes” que se ven afectados no es tan grande. Los estudiantes deben quedarse en casa, lo que constituye un inconveniente en especial en aquellos hogares donde no existe la posibilidad de supervisar a los niños durante el día (en los países en desarrollo, donde son varios los miembros de las familias que habitan en una misma vivienda, este problema afectaría a un número menor de hogares). Por lo tanto, los líderes de los gremios docentes saben que sus armas contra el gobierno pueden ser aplicadas durante largo tiempo con menos costos en términos de apoyo público. Esto sugiere que la presión por rendirse es menor entre los gremios docentes que aquélla que enfrentan otros trabajadores en huelga.<sup>8</sup>

El magnetismo y los altos niveles de organización de los gremios docentes sumado a un tipo de liderazgo con un horizonte a largo plazo, pocas alternativas en el plan de carrera profesional, poca aversión al conflicto y un arma discriminatoria contra el gobierno, explican por qué puede esperarse que estos gremios ofrezcan una activa resistencia a las reformas.

### **2.3 Descentralización: los motivos contradictorios y poco sinceros de los estados**

Muchas reformas orientadas a la calidad implican alguna forma de descentralización, lo que plantea toda una nueva serie de dificultades políticas. La descentralización conlleva la transferencia de la autoridad por la toma de decisiones sobre la planificación, gestión y utilización de los recursos desde las altas esferas de gobierno (las autoridades centrales) a niveles externos o inferiores tales como las provincias, municipalidades, consejos locales o, incluso, las juntas directivas de las escuelas (véase Rondinelli et al., 1989; Rondinelli, 1981). El problema es que, a pesar de que muchos gobiernos han emprendido proyectos de des-

8 Para explicar la mayor descentralización implementada en el área de la salud en comparación con el área de la educación en Venezuela, González (1998) utiliza un análisis similar de las diferencias en cuanto a costo-impacto y poder de negociación de los grupos de interés afectados.

centralización desde fines de la década de los setenta, nunca se puede confiar en que estén completamente comprometidos con los presuntos objetivos de la descentralización. Tal como señala Weiler (1990), los tres argumentos principales en favor de la descentralización – la redistribución del poder, el aumento de la eficiencia de los servicios públicos y el mejoramiento del aprendizaje – están en conflicto directo con el interés inherente de los estados de centralizar la autoridad. Este conflicto entre el interés de los estados y las metas inherentes a la descentralización dificulta los aspectos políticos de la implementación de las reformas al menos a través de tres mecanismos.

En primer lugar, es probable que el compromiso del gobierno con la descentralización sea poco sincero o que, en el mejor de los casos, esté motivado por razones indebidas. Weiler sostiene que los gobiernos persiguen la descentralización sólo para obtener una «legitimación compensatoria», es decir, para recuperar la legitimidad entre el electorado cuando ésta tambalea, y para «evitar los conflictos», es decir, cuando los gobiernos centrales enfrentan conflictos graves que son incapaces de resolver y, por lo tanto, desean transferirlos a otras entidades. Otros argumentan que los gobiernos descentralizan sólo cuando carecen de suficiente «información» acerca de la mejor manera de asignar los recursos (por ejemplo, de Groot, 1988). E incluso otros argumentan que los gobiernos impulsan la descentralización simplemente para favorecer a un grupo político sobre otro, lo que conduce a una disputa interna innecesaria y a políticas incoherentes (McGinn y Street, 1986). Cuando no están dadas estas condiciones, los gobiernos pierden interés en la descentralización y pueden, incluso, intentar revertir el proceso.

En segundo lugar, la falta de compromiso con la descentralización es especialmente aguda entre la burocracia de mando medio, precisamente el actor político que está a cargo de la implementación de las reformas. La descentralización desafía el poder y la autoridad de dicha burocracia (Rondinelli et al., 1989). Por lo demás, la burocracia constituye una fuente de inercia, ya que la organización del poder al interior de los sistemas burocráticos rara vez premia la iniciativa individual. De los burócratas se espera que cumplan órdenes y sigan procedimientos, pero rara vez se los recompensa por aprender, emprender y resolver problemas (Berryman, 1997). Por estas razones, los burócratas profesionales suelen ser enemigos acérrimos de las reformas.

En tercer lugar, el compromiso vacilante de los gobiernos centrales, especialmente de los burócratas de nivel medio, da origen a una patología inesperada en la implementación de la descentralización: convierte a los potenciales beneficiarios, tales como las entidades loca-

les, en verdaderos enemigos de la descentralización. A menudo se piensa que las entidades locales son beneficiarios potenciales de la descentralización por cuanto ésta les permite liberarse del control central y obtener nuevas prerrogativas (Bird y Wallich, 1994:123). Sin embargo, las entidades locales no son ganadores inequívocos en este proceso. Incluso cuando se lleva a cabo con las intenciones correctas, la descentralización suele traer consigo algunas ataduras y nuevas responsabilidades (por ejemplo, la prestación de nuevos servicios). En consecuencia, las entidades locales no apoyan la descentralización sin reservas, sino más bien en forma condicional: le dan la bienvenida a la descentralización siempre y cuando obtengan autonomía financiera para desarrollar estas nuevas responsabilidades (ibid.).

La burocracia central se encuentra en buena posición para obtener provecho de la fragilidad del apoyo local a la descentralización. Si le niega a los órganos locales los recursos financieros y la autonomía que requieren, puede anular fácilmente este apoyo. Por ejemplo, en Venezuela y Colombia en la década de los ochenta y en Liberia y Zimbabwe en la década de los noventa, las burocracias centrales fueron enemigos letales de la reforma (véase Hanson, 1989:44; Fiske, 1996:18-19). En estos casos, la burocracia se negó a facilitar recursos financieros a los órganos locales, destruyendo así el entusiasmo local por la descentralización. En Zimbabwe, los consejos locales argumentaron que, sin autonomía financiera, no aceptarían la responsabilidad de construir nuevas escuelas. En Liberia, un plan con apoyo internacional destinado a devolver la autoridad a las oficinas de los condados y distritos tampoco obtuvo mayores resultados. Si bien las entidades locales recibieron nuevas oficinas y personal, nunca obtuvieron la autoridad para contratar, despedir y transferir a los maestros, como tampoco para abrir, cerrar o certificar a las escuelas. Más importante aun, no recibieron presupuesto de operación ni los medios para recolectar fondos (Kemmerer, 1994). En Venezuela, todos los gobiernos entre 1969 y 1988 proclamaron la descentralización de la educación, pero los funcionarios regionales nunca recibieron realmente la autoridad para manejar los presupuestos (Hanson, 1989). En Colombia, las municipalidades se opusieron a la reforma de descentralización debido a que se dieron cuenta de que tendrían que asumir una parte mucho mayor del costo de la educación que en el pasado (Carnoy y Castro, 1997). Sin autonomía financiera, los órganos locales pierden interés en las nuevas responsabilidades, convirtiéndose en enemigos de la descentralización, en lugar de demandantes de la misma.

### **3. Algunos casos de logros políticos en la implementación de la reforma educativa**

El principal problema de un análisis de las reformas

basado solamente en el impacto costo-beneficio, en el poder e incidencia de los promotores de políticas y en los motivos contradictorios de las autoridades centrales es que sobredimensiona el argumento que plantea: exagera en predecir la parálisis de las reformas. La evidencia empírica de los últimos 20 años contradice esta predicción pesimista. Existen numerosos casos en los que las reformas orientadas a la calidad han sido aprobadas e implementadas en todo el mundo. En la Tabla 2 se entregan algunos ejemplos de casos recientes. Ninguno de los casos de la Tabla 2 está completo ni es perfecto. Algunos contemplan reformas más profundas que otros, pero todos implican cambios significativos en la maquinaria del sector educacional que desafiaron los intereses creados de actores políticos claves.

**Tabla 2: Ejemplos de implementación relativamente exitosa de reformas educativas orientadas a la calidad**

Australia (1987-mediados de los noventa)	Las reformas otorgaron una mayor orientación hacia el mercado a los sistemas educacionales (por ejemplo, se crearon universidades privadas). En algunas provincias, se ofreció a las escuelas públicas conducir su propia gestión, las escuelas y sus directores debieron asumir mayor responsabilidad por los resultados, el financiamiento se otorgó sobre la base del número de alumnos, se redujo el tamaño y la autoridad de la burocracia central y se entregó mayor autoridad a los consejos escolares y a los directores (véase Pascoe y Pascoe, 1997).
Chile (1990-al presente)	Una importante reforma orientada a la calidad iniciada en 1980 bajo un régimen autoritario (que incluyó una profunda descentralización, la autonomía de las escuelas, el financiamiento basado en el número de alumnos y la creación de escuelas privadas subvencionadas) fue mantenida en gran parte por el gobierno de la alianza de centro-izquierda tras la transición a la democracia en 1990 (Espínola, 1997).
El Salvador (1991-al presente)	Una profunda descentralización, que incluía la entrega de mayor control sobre la dirección de las escuelas a los padres. Se transfirieron fondos a 263 Asociaciones de Educación Comunitarias, que fueron encargadas de decidir sobre los sueldos y la contratación de los maestros, proporcionar y administrar los sistemas de seguro social para los mismos y mantener los edificios, entre otras cosas (Ministerio de Educación, 1997).
Jordania (1985-mediados de los noventa)	En 1985, luego de varios años de desarrollar un proceso de reforma educativa gradual y restringido, el gobierno lanzó uno de los paquetes de reformas de mayor alcance aplicados en el Medio Oriente, con un nivel relativamente alto de aceptación de la sociedad (Berryman, 1997). Se aumentaron los años de escolaridad obligatoria, se incorporaron nuevos métodos de evaluación del rendimiento de los alumnos y se aplicaron reformas radicales al currículum en favor de una educación común tanto para los alumnos orientados al área académica como para aquellos orientados al área vocacional (Haddad, 1994:98).
Nueva Zelandia (de los noventa)	Se adoptó un enfoque social/orientado al mercado en el área de la educación, incluida la descentralización de los tres niveles de la educación. El poder fue devuelto a las entidades locales y a las instituciones mismas (Perris, 1997). Existe una mayor transparencia; el financiamiento se basa en el número de alumnos. Actualmente, las escuelas están manejadas por juntas que incluyen un número de padres elegidos y que están autorizadas para contratar maestros no afiliados a la organización gremial. Se racionalizó el Ministerio de Educación, eliminándose muchos niveles burocráticos de mando medio. El gobierno comenzó a subsidiar a las escuelas privadas.
Argentina (1991-al presente)	El gobierno descentralizó el sistema de educación básica. Las provincias y la municipalidad de Buenos Aires asumieron la responsabilidad por las escuelas (lo que condujo a un Ministerio "sin escuelas"). Se reestructuró el gasto en la educación básica: en 1988, el gobierno gastó el 0,63% y las provincias el 1,78% del PIB; en 1993, las cifras cambiaron al 0,05 y 2,30 respectivamente. El gobierno también introdujo revisiones al currículum, extendió los años de escolaridad obligatoria de 7 a 10 años y creó nuevas pruebas para medir los logros académicos de los alumnos (García de Fanelli, 1997).
Rumania (1990-al presente)	En la primera etapa (1990-1991), el gobierno logró eliminar los aspectos comunistas del currículum, desvinculó el sistema del Partido Comunista, introdujo nuevos estándares académicos y diversificó la educación secundaria. En la segunda etapa (1993-1997), el gobierno liberalizó los mercados de la educación y estableció pruebas de evaluación administradas por un organismo especializado independiente del Ministerio de Educación (Birzea, 1995).
España (década de los ochenta)	El gobierno aplicó una profunda descentralización de la educación, especialmente a nivel universitario. Se establecieron consejos locales (que reunían a los directores, maestros, funcionarios municipales y padres), a los cuales se asignó considerable autoridad: contratación y despido de los directores, diseño de las actividades escolares, aprobación de los presupuestos presentados por el Ministerio de Educación, etc. (Hanson, 1990). A fines de la década de los ochenta, se aprobó una serie de reformas tanto orientadas al acceso como a la calidad.
Corea del Sur (década de los ochenta-al presente)	Después de completar exitosamente un programa de expansión de la educación, el gobierno inició reformas orientadas a la calidad. En 1994, se emprendieron más de 80 acciones de reforma orientada a la calidad (por ejemplo, el mejoramiento de la educación primaria y secundaria, el fomento de la toma de decisiones autónoma para la admisión a la educación superior, el establecimiento de centros de capacitación vocacional). A contar de 1998, casi el 70% de estas tareas se encontraban en proceso de implementación (Moon, 1998).
México (década de los noventa)	El énfasis del financiamiento se trasladó de la educación superior (la norma en toda América Latina) a la educación básica, que mostraba mayores necesidades. El financiamiento para la educación superior ha sido reasignado a favor de programas innovadores e incentivos a la investigación (en tanto que los subsidios operacionales básicos han sido mantenidos en el mínimo) (Kent, 1996). Se aprobó una ley de descentralización radical.
Tailandia (década de los setenta década de los ochenta)	Introducción de una educación diversificada; las escuelas vocacionales existentes se convertirían en escuelas secundarias diversificadas y se eliminaría el ciclo de capacitación a los maestros en el nivel secundario superior. Se aumentaron significativamente las matrículas escolares. Se revisó el currículum con el fin de reducir las disparidades en cuanto a calidad entre las regiones e incluir la capacitación académica básica con habilidades prácticas (Haddad, 1994).
Uruguay (comienzos de la década de los noventa)	Se iniciaron reformas orientadas al acceso en los niveles preescolares y reformas orientadas a la calidad en los niveles secundarios. Se brindó nueva capacitación a los maestros de nivel secundario.

Estos casos fueron seleccionados para efectos de ilustración. Si bien no fueron seleccionados al azar, representan diversas regiones del mundo y diversos niveles de desarrollo educacional y económico. Además, desmienten algunas nociones comunes sobre los impedimentos a la reforma. En primer lugar, demuestran que las reformas profundas, sistémicas y orientadas a la calidad son factibles desde el punto de vista político. Las reformas pueden producirse tanto en contextos democráticos (Nueva Zelanda) como no democráticos (Jordania), tanto bajo gobiernos de centro-izquierda (España) como de centro-derecha (Corea del Sur) y tanto en democracias recientes (Rumania) como antiguas (Australia). Pueden producirse simultáneamente con paquetes de reformas estatales y económicas radicales (Argentina) o de manera aislada (Uruguay). Pueden producirse en ambientes políticamente estables (Singapur) o en países expuestos a profunda violencia y polarización política (El Salvador). Finalmente, los países pueden lograr las reformas incluso bajo el mismo partido gobernante aún luego de haber fracasado repetidamente en el pasado (México) o pueden sobrevivir a las transiciones de regímenes políticos (Chile).

La razón por la cual el análisis de el acápite 2 de este documento no predice estos casos de implementación es que su enfoque es demasiado estrecho. La concentración exclusiva en la política de costo-beneficio/grupos de interés o en la baja probabilidad de aparición de promotores de políticas en el lado de la oferta deja fuera del análisis tanto las muchas estrategias que los poderes ejecutivos pueden utilizar como los factores institucionales que pueden ser reorganizados para superar los obstáculos políticos. En base a la experiencia de estos casos, como asimismo la de otros menos exitosos, se han planteado diversas hipótesis que podrían explicar las condiciones en las cuales los países pueden superar los impedimentos políticos a la reforma orientada a la calidad.

#### **4. Cómo superar los obstáculos políticos a las reformas**

En acápite 2 se identificaron tres obstáculos políticos evidentes que se asocian a la reforma educativa. Cualquier estrategia política o marco institucional que enfrente alguno de estos problemas debiera, en principio, aumentar las probabilidades de implementación de la reforma. En esta sección se entregan hipótesis acerca de dichas estrategias y marcos institucionales.

Estas hipótesis se agrupan en cuatro categorías generales: 1) tipo y estilo de reforma, 2) estrategias políticas para reforzar la oferta de reformas, 3) estrategias políticas para reforzar la demanda de reformas y 4) características institucionales que aumentan o disminuyen el poder de los grupos con capacidad de veto. El análisis de cada hi-

pótesis comienza con una breve explicación de por qué, al menos en teoría, la hipótesis propuesta podría tener un impacto de causalidad en las probabilidades de implementación de las reformas. A continuación, se entregan ejemplos de uno o más casos para ilustrar la viabilidad de la hipótesis. Finalmente, se examinan algunas advertencias respecto de la validez de las hipótesis. Estas advertencias no invalidan la hipótesis analizada, pero plantean problemas que los investigadores y los profesionales deben tener en cuenta. El análisis no pretende establecer una validez concluyente ni el valor predictivo de ninguna de estas hipótesis. La intención es identificar hipótesis fundamentadas teóricamente que podrían ser o no confirmadas por investigaciones posteriores. Debido a limitaciones de tiempo y recursos, el análisis de los casos se basa en fuentes de información secundarias existentes. En el Apéndice 1 se enumeran todos los casos mencionados en el estudio.

##### **4.1. Tipo de reforma**

*Hipótesis 1: La incorporación de elementos de «acceso» en la reforma orientada a la calidad favorece la implementación de la misma.*

*Argumento:* Una manera de disipar los problemas asociados a las reformas orientadas a la calidad consiste en abordar el tema del costo concentrado/beneficio disperso. El hecho de complementar las reformas orientadas a la calidad con elementos de «acceso», los que generalmente son más fáciles de implementar desde el punto de vista político (Berryman, 1997), permitiría lograr lo anterior.

*Ejemplos:* En Chile, después de 1990, la nueva administración democrática de centro-izquierda de Patricio Aylwin aumentó los presupuestos y los subsidios de las escuelas y elevó los sueldos de los maestros (Espínola, 1997:5-8). Probablemente, el gobierno buscaba obtener el apoyo (o aplacar la frustración) de varios actores del sector educacional que se sentían defraudados ante la intención del gobierno de mantener muchas de las reformas orientadas a la calidad iniciadas durante el régimen autoritario anterior.

En México, después de varios intentos fallidos por descentralizar el sistema educacional en la década de los ochenta, la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) implementó un radical «Programa para la modernización de la educación». En 1993, el gobierno fue capaz de transferir 513.974 maestros, 116.054 empleados administrativos, 1,8 millones de estudiantes de educación preescolar, 9,2 millones de alumnos de educación básica y 2,4 millones de alumnos de educación secundaria desde la jurisdicción nacional a la jurisdicción de los estados (Murillo, 1999). Un componente importante en

la reforma de Salinas, ausente en los esfuerzos de reforma de los años ochenta, fue la utilización de elementos de acceso: se aumentaron los sueldos de los maestros por encima de los topes para los salarios nacionales y se crearon nuevos beneficios de pensiones e incentivos en cuanto a remuneraciones (ibid.). Además, el gobierno creó un fondo para gasto social (PRONASOL), que incluyó un gasto considerable en las reformas educativas orientadas al acceso.<sup>9</sup> Es muy interesante considerar que este aumento en el gasto se produjo al mismo tiempo que el gobierno estaba llevando a cabo reformas orientadas al mercado y una estabilización a través de la austeridad fiscal y monetaria. Todo esto sirvió como «mecanismos compensatorios» para los opositores a la reforma dentro del sindicato. Como se analizó anteriormente, el SNTE rechazó esencialmente todo intento previo por cambiar el sistema altamente centralizado del país. Los especialistas tienen pocas dudas de que el gasto extra asignado para la reforma educativa en un momento en que otros sectores estaban sufriendo reducciones fue una estrategia política para ganar el apoyo de los sindicatos.

*Corolario: Además de una compensación material, los gobiernos pueden ofrecer «privilegios políticos» a los adversarios de la reforma.*

Las investigaciones sobre la política de las reformas orientadas al mercado han descubierto que los gobiernos que otorgan ciertos privilegios políticos a sus aliados cercanos (por ejemplo, control centralizado sobre el gasto social, tratamiento especial durante los períodos electorales, acceso al diseño de las políticas, arreglos frente a algunas inquietudes de los disidentes) tienen una mayor probabilidad de obtener la cooperación de dichos actores en favor de la implementación de costosas reformas (Corrales, 1997-98). En México, la administración de Salinas otorgó también similares privilegios políticos al SNTE: el gobierno permitió que los disidentes pertenecientes al sindicato pasaran a formar parte del liderazgo nacional introduciendo una representación proporcional y aboliendo la afiliación automática de la organización gremial con el partido gobernante (Murillo, 1999). En Nueva Zelanda, si bien el gobierno impuso una serie de reformas contra

los deseos de los maestros (por ejemplo, le otorgó a las escuelas el derecho a contratar a cualquier persona como docente y no sólo a los miembros de la organización gremial), también hizo una significativa concesión política: la jurisdicción sobre los sueldos de los maestros no se otorgó a las juntas escolares de reciente creación, sino que permaneció bajo el control del gobierno central (Gordon, 1992).

*Advertencia:* Es un error suponer que los elementos de «acceso», especialmente cuando son utilizados para efectos de co-optación política, están libres de problemas. A menudo, el aumento en el gasto acarreado por las reformas orientadas al acceso crea oportunidades para otorgar favores políticos, lo que puede molestar profundamente a los dirigentes civiles y a la opinión pública en general, dando origen a acusaciones de corrupción gubernamental. El caso de Pakistán da cuenta de ello.<sup>10</sup> En Pakistán, se intentaron dos tipos de reformas orientadas al acceso en la década de los ochenta. Una floreció políticamente; la otra se vino abajo tres años después de su lanzamiento. La reforma exitosa fue una iniciativa orientada a abrir escuelas en las mezquitas ubicadas en los pueblos donde no existían escuelas primarias (principalmente en áreas pobres). Se asignaron fondos para contratar nuevos maestros, remunerar a los líderes de las mezquitas y adquirir nuevos suministros y uniformes escolares. El programa tuvo una amplia aceptación. Los nuevos usuarios sumaron cientos de miles de personas.

La reforma orientada al acceso que fracasó fue el programa de escuelas de Nai Roshni. Este programa consistió en escuelas “de paso” para niños de entre 10 y 14 años que habían dejado la escuela o que nunca habían asistido a ella. Al igual que el programa de las mezquitas, la reforma de Nai Roshni utilizó las instalaciones existentes, pidiendo a las escuelas que ofrecieran hasta tres horas de clases extra en las tardes. El programa hizo también significativas inversiones en la contratación de maestros y la entrega de suministros escolares. En algún momento, se matricularon más de 390.000 alumnos. Sin embargo, el programa de Nai Roshni fracasó desde el punto de vista político, debido a que la opinión pública se convenció de que el gobierno estaba utilizando el programa para otorgar favores políticos. La evidencia fue difícil de rebatir. Se habían dado enormes prerrogativas en cuanto a las decisiones de contratación a los políticos a nivel federal, incluidos aquéllos a nivel del gabinete Ejecutivo.<sup>11</sup> A los maestros que querían trabajo se les exigían recomendaciones de políticos. Además, los equipos de evaluación tenían vínculos muy estrechos con el organismo a cargo del programa, la Comisión de Alfabetización y Educación Masiva. Las protestas públicas contra este programa fueron tan intensas que el gobierno se vio obligado a cerrarlo después de tres años.

9 PRONASOL proporcionó el financiamiento para la construcción y remodelación de las escuelas y subvenciones a los alumnos. Los científicos políticos argumentan que el PRONASOL tuvo una significativa función más como un mecanismo de co-optación política que como una compensación económica para los perdedores en esta área (véase Cornelius et al., 1994).

10 El análisis del caso de Pakistán se basa en Warwick et al. (1990).

11 Por ejemplo, un organismo del gobierno federal (la Comisión de Alfabetización y Educación Masiva) fue autorizado a tomar el 30% de las decisiones de contratación. Los legisladores de la Asamblea Nacional fueron autorizados a tomar otro 30% de las decisiones de contratación y el Primer Ministro obtuvo la facultad de tomar el 10% de dichas decisiones.

¿Por qué fue aceptable desde el punto de vista político el programa de las mezquitas, mientras que el programa de Nai Roshni recibió el repudio de la sociedad? ¿Por qué se dieron resultados tan diferentes desde el punto de vista político en dos programas similares, ambos basados en el acceso, en un mismo país y en el mismo período de tiempo? La respuesta puede tener algo que ver con los diferentes niveles de descentralización que acompañaron a cada reforma. El programa de las mezquitas se basó en la participación directa de las figuras religiosas locales (el imán) y los padres.<sup>12</sup> Por lo tanto, el programa de las mezquitas brindó una oportunidad para que los *stakeholders* locales desarrollaran un «sentido de pertenencia» con respecto al programa. En contraste, el programa de Nai Roshni se estableció con un nivel máximo de interferencia de los políticos de nivel central. Este alto nivel de centralización hizo que quienes estaban a cargo aparecieran como los únicos dueños (y abusadores) del programa, sin dejar espacio a otros actores. Finalmente, el programa de las mezquitas funcionó porque realmente convirtió a un actor crucial – el clero – en un *stakeholder* de las reformas. (Las estrategias para movilizar a los posibles adherentes se analizan más adelante.) En pocas palabras, las reformas orientadas al acceso que no van acompañadas de reformas en el ejercicio del poder que aumenten la responsabilidad política por los resultados pueden volverse autodestructivas.

*Hipótesis 2: Un enfoque gradual en lugar de global aumenta las probabilidades de aceptación de las reformas.*

*Argumento:* Haddad (1994) sostiene que las reformas educativas que siguen un enfoque más gradual y progresivo (a las que él llama «graduales») tienden a enfrentar menores dificultades políticas que las reformas más globales y radicales (a las que denomina «integrales»). En opinión de Haddad, cuando las metas son de corto alcance, los funcionarios pueden comprobar el grado de aceptación de las reformas, reduciéndose las probabilidades de provocar una movilización activa de parte de quienes asumen los costos. Un enfoque gradual evita la excesiva notoriedad de la reforma en el país y el número de personas que deben asumir los costos es mínimo.

*Ejemplos:* Haddad ilustra su argumento comparando el proceso de reforma de Jordania (década de los setenta) y Tailandia (década de los sesenta) con el de Perú (fines de los sesenta/comienzos de los setenta). Estas tres refor-

mas fueron lanzadas bajo regímenes no democráticos. Más aun, el caso peruano incluyó un mayor proceso de consultas a los ciudadanos. Sin embargo, también enfrentó las mayores dificultades de implementación. Una razón crucial, de acuerdo con Haddad, fue que Jordania y Tailandia adoptaron un enfoque gradual durante la primera etapa de las reformas, en tanto que Perú aplicó directamente un enfoque integral. «Quizás influido por la disciplina militar jerárquica, el gobierno actuó como si, una vez identificada la mejor opción para Perú, la ciudadanía fuera a escuchar y responder a las nuevas órdenes» (Haddad, 1993:55-57).

*Advertencias:* Aquí caben dos advertencias. En primer lugar, los enfoques graduales también pueden generar problemas políticos, como bien lo reconoce el mismo Haddad. En Jordania, por ejemplo, el enfoque gradual no ofreció ningún incentivo para que el gobierno invirtiera mucho en términos de capital político u otros recursos. La atención del gobierno disminuyó, conduciendo a una mala planificación, la que a su vez acarreo dificultades en la implementación (Haddad, 1994:102). Una segunda advertencia es que los enfoques graduales con respecto a la reforma de las políticas tienden a volverse menos creíbles con el transcurso del tiempo, lo que lleva a que muchos actores duden del compromiso del gobierno, perjudicando a su vez la cooperación de la sociedad en favor de la reforma (véase Rodrik 1989). Además, los enfoques graduales pueden otorgarles a los opositores a la reforma suficiente tiempo y oportunidades para organizarse y movilizar a sus aliados. Por último, un esfuerzo global permite que el gobierno amplíe el número de actores involucrados más allá de aquéllos que se ven simplemente afectados por las reformas “locales”, lo que a su vez amplía el número de actores dispuestos a convertirse en aliados de los partidarios de las reformas. De hecho, tanto Jordania como Tailandia cambiaron a un enfoque integral a medio camino en el proceso de reforma y lograron salir adelante.

*Hipótesis 3: La inclusión de las reformas educativas dentro de un mismo paquete con otros tipos de reformas (del estado o de la economía) puede aumentar las probabilidades de éxito en la implementación de las reformas.*

*Argumento:* Las reformas educativas pueden tener una mayor probabilidad de implementación si no se producen en forma aislada, sino más bien como parte de un paquete más amplio de reformas. Adscribir las reformas educativas en un conjunto más amplio de reformas puede ofrecer varias ventajas. Se puede generar una mayor credibilidad y mostrar el compromiso absoluto por cambiar el statu quo, lo cual es crucial para obtener el apoyo de la sociedad a favor de las reformas. El compromiso con otras reformas puede ocasionar una ola de reforma general que

12 Esto involucró una compensación. El rol de alto perfil otorgado a los imanes socavó la responsabilidad por los resultados y la eficacia del programa. Hubo que otorgar a los imanes la última palabra con respecto a lo que se hacía o no se hacía en la mezquita. Por lo tanto, quedaron a cargo de la contratación y supervisión de los maestros, tareas que, según muchos críticos, no eran capaces de realizar en forma profesional.

incluya también la educación. Según este argumento, una vez que el país se encuentra volcado a reformar sus instituciones, es más fácil que la opinión pública acepte la necesidad de nuevas reformas en otros sectores.

*Ejemplos:* Existen numerosos ejemplos de profundas reformas orientadas a la calidad incluidas en un mismo paquete con otro tipo de reformas: Australia, Nueva Zelanda, España, Argentina, Chile y Rumania.

*Advertencia:* Adscribir la reforma educativa en un conjunto más amplio de reformas políticas y económicas puede dar origen a nuevos problemas. El incluir las reformas educativas en un mismo paquete con las reformas económicas puede empañar innecesariamente la imagen de las reformas educativas. Por ejemplo, en Perú, la inclusión de las reformas educativas en un programa de estabilización y ajuste económico iniciado en 1991 permitió que la oposición etiquetara engañosamente toda reforma educativa como “neoliberal” e impuesta por mandato del FMI. Dadas las connotaciones negativas de tales etiquetas en ese momento, se intensificaron las protestas de la sociedad en contra de las reformas (Graham 1999).

Más aun, es posible que los gobiernos presten mayor atención a otras reformas. Las reformas educativas podrían desviarse fácilmente o ser sacrificadas en pos de otras metas. En Sudáfrica, por ejemplo, la necesidad de atenerse a normas democráticas y ofrecer un “gobierno de unidad nacional” ha producido quiebres en el proceso de reformas. Por una parte, el partido gobernante, el Congreso Nacional Africano (CNA), ha accedido a desacelerar algunas reformas relativas al gasto y orientadas al acceso en respuesta a las reservas planteadas por el principal partido de oposición, el Partido Nacional.<sup>13</sup> Al mismo tiempo, el CNA ha debido resistir algunas demandas populistas planteadas por diversas organizaciones educacionales radicales, muchas de las cuales están fuertemente vinculadas al CNA, todo lo cual ha originado violentas protestas. En respuesta, el CNA retardó la implementación de algunas reformas orientadas a la eficiencia.<sup>14</sup> El resultado ha sido un callejón sin salida para las reformas: las exigencias por consolidar una democracia respetuosa de los partidos minoritarios y las restricciones económicas crean obstáculos para las reformas

orientadas al acceso, en tanto que los grupos de presión radicales afiliados al partido gobernante bloquean las reformas orientadas a la calidad (véase Pape, 1998).

En Polonia, las reformas educativas fueron lanzadas conjuntamente con un proceso de democratización y ajuste económico. Las reformas económicas produjeron un aumento del desempleo a corto plazo. Puesto que el sector educacional se considera como “un empleador de último recurso”, los funcionarios del gobierno decidieron desacelerar la reforma educativa.

En Chile, durante la década de los noventa, se produjo otro caso en que la reforma se planteó simultáneamente con la democratización y la disciplina fiscal. El gobierno decidió desechar algunas reformas orientadas a la calidad (por ejemplo, el sistema basado en los bonos) y revertir otras reformas que habían sido introducidas por la dictadura en la década de los ochenta (por ejemplo, las municipalidades perdieron el derecho a despedir al personal docente y a fijar sus sueldos y condiciones de trabajo) (Espínola, 1997). El gobierno sintió que los maestros, muchos de los cuales estaban afiliados a los partidos de la alianza gobernante, necesitaban alguna forma de compensación política por los sacrificios económicos y políticos padecidos durante la dictadura y por su voluntad de moderar sus demandas durante los delicados años de la transición a la democracia (Graham, 1996; Capítulo 2). Por otra parte, el gobierno sentía que era necesario mitigar de alguna manera el impacto de sus políticas económicas, las cuales demandaban una permanente disciplina fiscal (Giraldo, 1997). Si bien estos inconvenientes no socavaron significativamente la iniciativa, que constituye una de las más profundas reformas orientadas a la calidad de América Latina, revelan, sin embargo, las posibles consecuencias negativas derivadas de la inclusión de las reformas educativas en un mismo paquete con otros tipos de reformas.

## 4.2 Cómo reforzar el lado de la oferta

Una manera de superar las dificultades de implementación es contrarrestar las deficiencias del lado de la oferta. Existen por lo menos tres maneras de lograrlo.

*Hipótesis 1: El hecho de encomendar las reformas educativas a ministerios con bajas tasas de rotación en los cargos aumenta la probabilidad de éxito en la implementación de las mismas.*

*Argumento:* La disminución de las tasas de rotación o la transferencia de la responsabilidad por las reformas a ministerios con bajas tasas de rotación resuelve los problemas del lado de la oferta, tales como la falta de conti-

13 El Partido Nacional (que es muy poderoso en Ciudad del Cabo y representa a los electores de raza blanca y de más altos ingresos) se opuso a un nuevo mecanismo de financiamiento según el cual solamente los cursos de 35 alumnos en las escuelas secundarias y los de 40 alumnos en las escuelas primarias podrían optar a recibir financiamiento federal. Las escuelas privadas para blancos, muchas de las cuales tienen más bajos coeficientes profesor/alumno, se sintieron discriminadas por esta reforma.

14 Los legisladores del CNA se han opuesto a la propuesta del gobierno en el sentido de introducir derechos de matrícula obligatorios de acuerdo con una escala móvil basada en los ingresos de cada familia y, en cambio, exigen educación gratuita (véase McGregor, 1996; Vergani, 1993).

nidad política, la tendencia a buscar soluciones rápidas, el escaso interés por la planificación a largo plazo, la preocupación por las alternativas en cuanto a la propia carrera profesional, etc. Una de las razones por las cuales las reformas al sistema de pensiones han progresado más que las reformas educativas en América Latina en la década de los noventa es que han sido conducidas por los ministerios de hacienda (Nelson, 1999), los que exhiben menos problemas de este tipo.

*Ejemplos:* Una estrategia intentada en Australia a partir de 1987 y en Argentina a partir de 1991 fue la transferencia de algunas de las responsabilidades por las reformas educativas a los ministerios de hacienda. En El Salvador, el gobierno mantuvo las reformas bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación, pero disminuyó la tasa de rotación. La comparación con el caso de Colombia, en donde las tasas de rotación permanecieron altas, resulta ilustrativa. Ambos países lanzaron importantes reformas del sector educacional en los años noventa, combinando elementos tanto de calidad como de acceso, en un momento de profunda polarización política y violencia generalizada. Sin embargo, las reformas en El Salvador lograron mayores avances políticos. El gobierno lanzó el programa denominado EDUCO, un esfuerzo por aumentar la cobertura escolar en las áreas rurales. También otorgó a los consejos locales, que cuentan con la participación de los padres, autoridad para manejar las escuelas públicas, incluyendo la prerrogativa de tomar las decisiones de contratación y despido. Un hecho destacable es que los reformistas lograron el consenso entre los actores internos, a pesar de la desconfianza política reinante y el hecho de que el programa EDUCO estaba destinado a las áreas rurales, en donde la violencia era mayor (véase Córdova Mecías, 1997; Reimers y McGinn, 1997; Reimers, 1997a).

En Colombia, sin embargo, las reformas enfrentaron mayores problemas. Esto se explica en parte por la inclusión de grupos de interés que se mostraban como opositores recalcitrantes a la reforma y que terminaron por comprometer este proceso. No obstante, puede existir una explicación más simple y más fundamental: una menor permanencia en los cargos ministeriales. Entre 1989 y 1998, El Salvador tuvo dos ministros de educación, lo que revela un grado impresionante de continuidad ministerial. De hecho, cuando cambió el gobierno en 1994, se pidió a la ministra de educación y su gabinete que permanecieran en el cargo. Por otra parte, Colombia tuvo siete ministros entre 1988 y 1997, lo que equivale casi a un nuevo ministro por año.<sup>15</sup>

*Advertencia:* En primer lugar, la baja rotación ministerial podría no ser una condición necesaria o suficiente para la implementación de reformas. Algunos casos de implementación de reformas han tenido lugar en contextos con altas tasas de rotación (Australia, Jordania, España, Corea del Sur). En otros casos, las bajas tasas de rotación no han dado lugar a avances políticos importantes (Sudáfrica). En segundo lugar, una alta tasa de rotación ministerial podría constituir en realidad un síntoma, más que una causa, de las dificultades de implementación. Es muy probable que una alta tasa de rotación sea reflejo de las tensiones entre el estado y la sociedad frente a la agenda de reformas, es decir, que los presidentes estén cambiando a los ministros en respuesta a las dificultades que enfrentan en el sector. Una hipótesis más afinada podría ser que una «baja» rotación ministerial actúa como una «variable independiente» o, al menos, como un incentivo a la implementación de las reformas, en tanto que su opuesto – una alta tasa de rotación – podría realmente ser un reflejo, más que una causa, de dificultades de implementación.

*Hipótesis 2: La existencia de mayores vínculos con el mundo exterior o la economía global aumenta la probabilidad de éxito en la implementación de las reformas.*

*Argumento:* Dado que parte del nuevo impulso a favor de la reforma viene de fuentes externas (véase la Parte I), se podría plantear la hipótesis de que mientras más «abierto» se muestre un país al mundo exterior, mayores son los incentivos para aplicar una reforma educativa orientada a la calidad. La apertura a las fuerzas globales expone a los países al «imperativo sistémico» de desarrollar una economía competitiva y los impulsa a mejorar su educación. Los vínculos externos también pueden proporcionarles nuevos aliados políticos (asesores internacionales) y fuentes de financiamiento que pueden estimular la oferta de iniciativas de reforma.

*Ejemplos:* Los países del Sudeste Asiático constituyen el ejemplo clásico de la presunta conexión entre la apertura a la economía global y la implementación de una reforma educativa orientada a la calidad. En los años sesenta, varios países del Sudeste Asiático comenzaron a adoptar un modelo de desarrollo económico orientado a las exportaciones. Los gobiernos de la región se dieron cuenta de que, para obtener una ventaja exportadora en los mercados mundiales altamente competitivos, necesitaban aumentar el nivel educacional de su fuerza laboral. Una mirada a cualquier cuadro de rendimiento educacional de los últimos 20 años incluye típicamente los casos asiáticos como Japón, Corea del Sur, Singapur, Taiwán, Hong Kong y Tailandia (véase Banco Mundial, 1993; OIT, 1995). Singapur es un buen ejemplo de esta hipótesis. En

15 Otros posibles ejemplos de resultados dicotómicos correlacionados con las diferentes tasas de rotación incluyen el caso de Rumania-Polonia y Argentina-Perú (véase el Apéndice 1).

la década de los ochenta, con el fin de competir internacionalmente con sus contrapartes regionales, Singapur comenzó a implementar reformas orientadas a desarrollar la fuerza laboral mejor capacitada de la región. El gobierno comenzó a estimular la competencia entre los alumnos dividiéndolos de acuerdo a sus habilidades, seleccionando a aquellos más dotados desde el punto de vista académico a la edad de nueve años. Esto estimuló la competencia entre las escuelas, se publicaron cuadros globales de resultados académicos y se permitió que las mejores escuelas aumentaran sus matrículas y se volvieran semi-independientes. El gobierno incluso impuso un impuesto punitivo a las firmas extranjeras con una alta proporción de trabajadores con poca capacitación, fomentando así la «demanda» del sector privado por trabajadores con mayor nivel de educación (Wooldridge, 1993).

América Latina en los años noventa podría considerarse como otro ejemplo de lo anterior. La inclusión de las reformas educativas en la agenda política en Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Venezuela, Uruguay y América Central a comienzos de los años noventa coincide con la notable apertura comercial de la región (véase Morrow, 1998; Edwards, 1995).

*Advertencias:* Las fuerzas externas son importantes, pero no configuran decisivamente las reformas internas. Pueden ayudar a establecer la agenda, incluso a estimular las reformas. Pero más allá del ámbito de la estabilización económica, las fuerzas externas son insuficientes para impulsar reformas y no pueden explicar la variabilidad de los resultados en los distintos casos, especialmente en el área de las reformas administrativas de las burocracias prestadoras de servicios (Kaufman, 1999:361). Por lo demás, no todos los países con economías abiertas deciden especializarse en la exportación de bienes y servicios que dependen de trabajadores altamente capacitados. Por ejemplo, América Central y el Caribe se han especializado en la exportación de productos con una mano de obra barata, tales como el turismo, la agricultura y los productos básicos. Para estos países, la apertura económica no es el incentivo principal para una reforma educativa orientada a la calidad. Los argumentos a favor y en contra de la participación de los actores internacionales en la reforma educativa son similares a los expuestos en los actuales debates acerca de las virtudes de la globalización. Para algunos, los vínculos con el mundo exterior son deseables por cuanto combaten el provincialismo, mejoran los estándares, aumentan la responsabilidad de los funcionarios estatales por los resultados, confieren legitimidad, poder político y recursos a las reformas, etc. Para otros, estos vínculos socavan las iniciativas locales, motivan a

los políticos a seguir agendas “foráneas”, incitan a jugarse “el todo por el todo” y generan reacciones nacionalistas.<sup>16</sup>

*Hipótesis 3: Los consejos asesores independientes pro-reforma refuerzan la oferta de reformas.*

*Argumento:* Tal vez una de las formas más prometedoras de compensar las deficiencias en la oferta de reformas consiste en crear consejos de asesoría/supervisión independientes, encargados de asesorar al Ministerio de Educación, debatir y proponer las reformas a las políticas y supervisar el proceso de implementación. Estos consejos pueden constituir un grupo de partidarios de la reforma con horizontes de más largo plazo que los ministros de educación, compensando así una de las principales fuentes de debilidad en el área de la oferta. Lo ideal sería que la principal tarea del consejo sea prevenir la inercia en el ministerio e introducir un elemento de continuidad en momentos de cambios ministeriales. Los consejos independientes pueden desempeñar un rol similar al de los bancos centrales independientes: pueden aislar las políticas difíciles de las presiones políticas e incentivar a los gobiernos a mantener la disciplina a pesar de las presiones populares. No obstante, en la medida en que los consejos independientes incluyan a representantes de todos los sectores de la sociedad, podrán evitar el “déficit democrático” asociado a los bancos centrales independientes (los que están siempre al mando de una única cabeza directiva no elegida/no representativa). Por lo tanto, los consejos independientes apoyan las reformas, puesto que generan tanto un impulso en favor de las políticas como un nexo entre los equipos encargados de los cambios y la sociedad civil.

*Ejemplos:* Algunos de los reformistas de mayor alcance han establecido diferentes formas de consejos independientes. En Nueva Zelanda, se estableció la Comisión Picot en 1987 con el fin de sugerir reformas (Gordon, 1992:7). Además, se crearon varias instituciones independientes; la mayoría de las reformas educativas fueron diseñadas por una comisión independiente (compuesta por dos educadores, dos empresarios y varios políticos); el gobierno organizó visitas por parte de «campeones de la causa» (personas que estaban a favor de la reforma y provenían de grupos involucrados en el tema de la educación, incluyendo a representantes de los padres) para que intervinieran en foros públicos en defensa de las reformas. Además, un grupo de «Evaluadores Educativos», compuesto por eminentes educadores, se reunía regularmente para examinar en forma detallada las actividades de los grupos de trabajo y actuar como vínculo con los miembros del poder legislativo con experiencia o interesados en el tema de la educación, pero que no formaban parte del gabinete (Perris, 1997).

16 Para tener una idea de este debate actual, véase Rodrik (1997) y Barber (1992).

En 1985 en Jordania, cuando el rey Hussein decidió pasar de una reforma incremental a una integral, designó un comité de reforma, la Comisión Nacional de Evaluación de las Políticas Educativas, dirigida por su hijo, el Príncipe de la Corona. La comisión estableció un Grupo de Trabajo Central, compuesto por representantes tanto del sector privado como público y designó comités de trabajo en terreno encargados de la recolección de datos. En general, el comité supervisaba el proceso de reforma, evaluaba las políticas, identificaba las innovaciones eficientes en términos de costos y asesoraba al ministerio (Berryman, 1997; Haddad, 1994:92-98). Esto dio impulso al proceso de reforma en un país notorio por una alta tasa de rotación en el Ministerio de Educación. Se estableció además otra comisión independiente (el Centro Nacional para la Investigación y el Desarrollo de la Educación) con el fin de supervisar el proceso de implementación, la que incluía a representantes de las burocracias de alto nivel, asociaciones de formación vocacional, universidades y centros de investigación, como a asimismo economistas y educadores.

En El Salvador, se creó un consejo asesor compuesto por 50 representantes de 30 grupos diferentes (incluidos los insurgentes, el clero y expertos técnicos) durante las etapas de evaluación. Se invitó a los *stakeholders* a que presentaran documentos de posición ante estos consejos. Los consejos resultaron ser tan exitosos en mantener el ritmo de las reformas que el ministro, inicialmente escéptico, decidió extender la duración del consejo durante las etapas de implementación (Reimers, 1997a).

En México, el control de la calidad de la educación superior, una característica importante de las reformas de los noventa, ha sido delegado a entidades que no dependen de las designaciones ni del financiamiento ministerial, tales como CENEVAL,<sup>17</sup> o que son relativamente autónomas (tanto del ministerio como de las organizaciones gremiales), tales como los comités de evaluación paritaria. Estas entidades han impulsado la reforma en México desde 1988 con un considerable grado de continuidad, a pesar del aumento de las turbulencias políticas en la escena nacional y de la alta rotación ministerial durante el mismo período (Kent, 1997).

En 1974 en Tailandia, el Consejo de Ministros estableció un comité especial integrado por respetados y prominentes intelectuales thai, burócratas de alto nivel, expertos en materias educacionales, representantes de las

organizaciones civiles y de las organizaciones gremiales de maestros (Haddad, 1994:140). Este comité logró obtener el apoyo de la sociedad en favor de reformas potencialmente polémicas tales como la diversificación de la educación secundaria.

Similares entidades independientes han sido creadas en Corea del Sur (el Comité para la Implementación de la Reforma Educativa), Rumania (el Consejo Nacional para la Reforma de la Educación) y Uruguay (la Administración Nacional de Educación Pública, a cargo de la educación básica y secundaria).

Estos casos presentan ciertos aspectos comunes. Al parecer, para ser eficaces, estas entidades de asesoría/evaluación independientes deben estar integradas por representantes de la sociedad civil y no sólo por políticos. Asimismo, es conveniente incorporar a líderes intelectuales respetados y formadores de opinión tales como periodistas y expertos provenientes de centros de investigación. Los líderes intelectuales refuerzan la respetabilidad del consejo; los formadores de opinión ayudan a vincular el proceso de reforma con los medios de comunicación y los expertos provenientes de los centros de investigación dan prueba de competencia tecnocrática. En algunos casos (por ejemplo, Uruguay), la inclusión de tecnócratas provenientes de organizaciones internacionales (CEPAL) contribuyó desde el punto de vista político porque dio garantías de imparcialidad y competencia. En Tailandia, los líderes de la comunidad ayudaron a difundir la información relativa a las escuelas e hicieron sugerencias respecto de la manera en que las escuelas podrían ayudar a la comunidad.

Los consejos de asesoría independientes no son panaceas, pero pueden cumplir tareas políticas cruciales. En primer lugar, la respetabilidad de sus miembros infunde credibilidad a la iniciativa de reforma, contribuyendo así a lograr la aceptación de las reformas por parte de la sociedad. En segundo lugar, la presencia de periodistas e intelectuales establece vínculos entre los reformistas y el sector formador de opinión, incrementando así la probabilidad de que los comentaristas locales se transformen tanto en *stakeholders* como en escritores frecuentes acerca del tema. En tercer lugar, y lo que es más importante, estos consejos contrarrestan las debilidades esperadas en la oferta de iniciativas de reformas. En algunos casos, por ejemplo, los jefes de estado instruyen a sus ministros de educación en el sentido de seguir las recomendaciones de estos consejos independientes. La creación de un grupo formalmente constituido con horizontes de más largo plazo, sin planes de carrera alternativos evidentes e interesado en la reforma puede actuar como un contrapeso eficaz del efecto secundario negativo derivado de una alta rotación ministerial.

---

17 CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación) es una institución no gubernamental encargada de los exámenes de ingreso a las escuelas secundarias de nivel superior y a la educación superior. El CENEVAL está autorizado a generar ingresos a través de la venta de servicios de evaluación a instituciones educacionales, tanto en el país como en el extranjero.

*Advertencia:* La eficacia de los consejos de asesoría/ evaluación independientes depende, en gran medida, de algún grado inicial de compromiso de parte del Ejecutivo. Inicialmente, los Ejecutivos deben estar lo suficientemente comprometidos con la reforma como para designar a la entidad independiente y, en segundo lugar, para instruir a sus ministros a que acepten la asesoría de estos comités. Por sí solos, estos comités asesores no pueden generar un compromiso gubernamental en favor de la reforma si éste no existe previamente. Lo que estos comités sí pueden lograr es impulsar este compromiso, darle una orientación, impedir que decaiga durante el período de implementación y establecer vínculos más firmes entre el estado y la sociedad. Otro problema es que con el transcurso del tiempo, estos comités pueden convertirse en otro grupo de interés más preocupado de defender el statu quo que en promover la eficiencia del sistema. Finalmente, los consejos asesores no pueden resolver fácilmente uno de los problemas más serios de la reforma educativa: la oposición de quienes deben asumir los costos. Sigue siendo necesario contar con mecanismos para ganar aliados en la sociedad y neutralizar a los opositores a la reforma.

### 4.3 Cómo reforzar la demanda de reformas

A pesar del reciente fortalecimiento de la demanda social por reformas educativas orientadas a la calidad, esta demanda probablemente sigue siendo insuficiente. Es poco probable que los beneficiarios de la reforma (por ejemplo, los padres, empleadores, ciudadanos en general) se unan por propia iniciativa para formar fuertes grupos de presión en favor de las reformas. Una estrategia de implementación eficaz requiere mecanismos para contrarrestar esta debilidad del lado de la demanda.

*Hipótesis 1: Las estrategias de divulgación de la información aumentan la demanda de reformas.*

*Argumento:* Los ciudadanos tienden a minimizar el tiempo y la energía que destinan a informarse acerca de los asuntos públicos. En un mundo en el cual el tiempo y los recursos son limitados, los ciudadanos pueden ver poca utilidad en invertir demasiada energía en tratar de comprender asuntos cada vez más complejos sobre los cuales tienen escasa influencia (“ignorancia racional”). En consecuencia, recurren a “atajos informativos” con el fin de formarse su propia opinión: siguen las sugerencias de los expertos técnicos, de sus políticos favoritos, de sus colegas o de campañas bien montadas en vez de intentar absorber la información existente en forma activa. Esto puede operar tanto a favor como en contra de los grupos encargados de los cambios. Por una parte, la “ignorancia racional” y los “atajos informativos” vuelven a los ciudadanos susceptibles a dejarse llevar por los grupos con poder de veto, los que a menudo montan campañas públicas con-

movedoras y muy efectivas que actúan como un verdadero atajo informativo para los ciudadanos. Por otro lado, si los grupos encargados de los cambios reaccionan del mismo modo, es decir, adelantándose a montar sus propias campañas de información, tendrán la posibilidad de ganar finalmente el apoyo de la ciudadanía. La divulgación de la información puede resultar más eficaz si está respaldada por una investigación “científica” profesional (véase Reimers y McGinn, 1997).

*Ejemplos:* En Nueva Zelanda, por ejemplo, el gobierno estableció grupos de trabajo (compuestos por líderes de todos los grupos de interés), que se reunían regularmente a nivel local en busca de obtener un consenso relativo a la implementación de la reforma. En El Salvador, en los años noventa, los reformistas combinaron las estrategias de incorporación con las estrategias de divulgación de la información. En un momento en que el entusiasmo de la sociedad en favor de las reformas se estaba debilitando, los reformistas locales, junto con un equipo del Harvard Institute for International Development (HIID), comenzaron a sostener una serie de reuniones y talleres con los actores locales, dirigentes civiles, dirigentes empresariales, periodistas, funcionarios ministeriales, etc. En una de estas reuniones, participaron incluso los candidatos presidenciales. Como resultado, los partidos de oposición decidieron apoyar la reforma. En Uruguay, la oficina a cargo de las reformas también llevó a cabo una campaña de información masiva una vez que se concluyó el diseño del programa de reforma. Estos esfuerzos lograron convencer a la ciudadanía de la necesidad de introducir reformas profundas, lo que no es un logro trivial si se considera que, a fines de los años ochenta, eran pocos los ciudadanos que consideraban la reforma educativa como un asunto urgente.

*Advertencias:* Es posible hacer dos advertencias. En primer lugar, un enfoque de alto perfil no es siempre apropiado. Durante el período de gestación (cuando se están realizando los estudios acerca de los déficits educacionales del país), podría ser más adecuado un enfoque de bajo perfil. En esta etapa, el gobierno se encuentra mal preparado para ganar una guerra de relaciones públicas, en caso de que se produjera. Las conclusiones y recomendaciones son incompletas y puede que no se haya llegado a un consenso con respecto a ellas. Involucrar a toda la opinión pública en debates de políticas en un momento en que ni los mismos reformistas están seguros de su posición puede tener un efecto adverso. Algunos autores sugieren incluso aislar al equipo encargado de la reforma de las interferencias externas durante esta etapa (por ejemplo, Firestone y Corbett, 1988; Thomas, 1994). En Uruguay, El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, los funcionarios lanzaron campañas masivas de información/consultas sólo después de concluir las pruebas de diagnóstico

en las escuelas públicas y de diseñar las propuestas de reforma.

En segundo lugar, aunque contribuya a reforzar la demanda, la divulgación de la información podría resultar ineficaz para neutralizar la oposición proveniente de los grupos que deben asumir los costos. Los perdedores en el proceso de reforma no siempre aceptan como válida incluso la información más transparente que se les presente (Reimers y McGinn, 1997; véase también Husén, 1994:18). Por ejemplo, en un referéndum entre los maestros acerca de la necesidad de reformas, el 78% de los maestros de Polonia votaron en contra de cualquier cambio, a pesar de la amplia campaña informativa del gobierno en favor de la necesidad de las mismas (Sabbat-Swidlicka, 1994). En Pakistán, un equipo del HIID llevó a cabo amplias investigaciones acerca de las necesidades educacionales del país, sólo para descubrir que los funcionarios del área de la educación no tomaron en cuenta para nada sus conclusiones (Reimers y McGinn, 1997:xiv). Lo más probable es que los funcionarios hayan comprendido los problemas en discusión, pero rechazaran la información sencillamente porque tenían razones concretas para temer sus consecuencias: las reformas disminuirían el poder de las burocracias centrales.

En breve, una estrategia más eficaz consistiría en mantener un bajo perfil informativo durante el período de gestación para luego pasar a una estrategia de divulgación de alto perfil cuando se tenga una mejor idea de las necesidades y objetivos, que se complementen con estrategias para hacer frente a los opositores.

*Hipótesis 2: La inclusión de los posibles beneficiarios en el diseño y evaluación de las reformas aumenta las probabilidades de éxito en su implementación.*

*Argumento:* Debido a que los beneficiarios se encuentran ante beneficios dispersos y cuentan con diversas opciones de «salida», no es frecuente que se unan para formar grupos de presión eficaces. El desarrollo de estrategias que procuren la incorporación de los beneficiarios potenciales podría contrarrestar este problema. La noción de que la «inclusión» de los actores aumenta las probabilidades de implementación de una reforma es un tema común entre los teóricos de la democratización y el corporativismo. Las políticas de inclusión le otorgan a los reformistas la oportunidad de responder a quienes tienen reservas y, lo que es más importante, ganarse a los opositores (véase Reimers, 1997b). La inclusión puede convertir a los actores pasivos en *stakeholders* activos y permite que los opositores expongan sus objeciones y que los reformistas les ofrezcan las respuestas adecuadas. Por lo tanto, «existen cada vez mayores evidencias que apoyan la convicción de que la inclusión del personal local,

tal como los maestros, en las decisiones relativas al mejoramiento de las escuelas favorece una implementación más eficaz de las reformas» (Thomas, 1994:1855; véase también Navarro et al., 1998; Reimers y McGinn, 1997; Crouch y Healy, 1997:I-15 y I-17; Fiske, 1996; Banco Mundial, 1995:138-142; Husén, 1994:8-9).

*Ejemplos:* En Pakistán, una de las razones del éxito del programa de las mezquitas fue la incorporación explícita del sector religioso, los imanes, a quienes se asignó una función directa en las escuelas. En Tailandia, el gobierno se esforzó al máximo por incluir a los «proveedores y consumidores locales de la educación» en el proceso de implementación (Haddad, 1994:157). Los maestros y los administradores de las escuelas fueron incorporados con el fin de que ayudaran a diseñar un currículum diversificado y se convocó a los administradores, padres y alumnos a evaluar su eficacia. Las escuelas ofrecieron programas de «capacitación y toma de conciencia», dando a los poblados y sus habitantes la oportunidad de observar a las nuevas escuelas en acción. En Nueva Zelanda, se dio a los padres derecho a voto y calidad de miembros en las «Juntas de Directores (*Board of Trustees*)» recientemente creadas y encargadas de las políticas y el financiamiento escolar. También se permitió la participación de representantes del alumnado. Una modificación de los estatutos efectuada en 1991 permitió que cualquier persona, no sólo los padres, pudiera ser elegida como miembro integrante de la Junta de Directores con el fin de estimular la participación de otros beneficiarios potenciales como, por ejemplo, los dirigentes empresariales.

*Advertencias:* Al igual que en el caso de las estrategias de divulgación de la información, las estrategias de inclusión pueden ser ineficaces, incluso contraproducentes, para lidiar con los opositores a la reforma. Estos últimos pueden fácilmente tomar ventaja de su inclusión en la deliberación de las políticas con el fin de obstaculizar el proceso de reforma. Los opositores no dejan de oponerse simplemente porque el gobierno los escuche. Por ejemplo, en la década de los ochenta en Argentina, los opositores a la reforma fueron partícipes de los debates públicos y terminaron por bloquear la aprobación de cualquier reforma significativa. La nueva administración de Raúl Alfonsín (1983-1989), elegido luego de siete años de régimen autoritario, intentó mejorar las relaciones con los actores del sector educacional y pavimentar así el camino para la introducción de reformas educativas orientadas a la calidad, adoptando una política de cambio a través de la «participación ciudadana». El gobierno convocó a un «Congreso Pedagógico», compuesto por asambleas provinciales y nacionales locales con el fin de que se reunieran durante varios años para lograr un consenso con respecto a una nueva ley de educación. «Todos debían tener el derecho a participar», incluidos los actores

que tenían intereses creados en el sentido de que se mantuviera el statu quo (Hanson, 1996:309). Después de cuatro años de constante debate, el Congreso no llegó a ningún consenso significativo. En parte esto obedeció a que los grupos que debían asumir los costos, incluidas las organizaciones gremiales de maestros y los intereses clericales, aprovecharon su inclusión en la deliberación de las políticas para desacelerar el impulso de los reformistas.

En 1989, el Congreso de Colombia aprobó un proyecto de ley que asignaba a las municipalidades una mayor función en los servicios básicos. Todo culminó en la Constitución de 1991, que implicó uno de los mandatos de descentralización de mayor alcance en América Latina, cubriendo el sector de la educación entre otros. Si bien algunas reformas se implementaron entre 1991 y 1994, los componentes claves de las reformas - la aprobación de la autonomía escolar y la municipalización de la educación básica - se vieron bloqueados en parte debido a la resistencia del principal sindicato de maestros (FECODE), una asociación gremial altamente organizada y centralizada, con más de 200.000 miembros. A pesar de que los funcionarios de gobierno se esmeraron por negociar, no pudieron persuadir a la FECODE. Es más, la inclusión de la FECODE en la deliberación de las políticas dio malas señales a los líderes del Congreso por cuanto los llevó a sobrestimar el nivel de oposición de la sociedad a la reforma. Como resultado, tanto el Congreso como el Ministro de Educación comenzaron a dudar del mérito político de algunas reformas (Fiske, 1996; Montenegro, 1995). En 1993 y 1994, se adoptó una nueva legislación que distó mucho del objetivo inicial de otorgar autonomía a las escuelas para seleccionar, contratar y sancionar al personal.

En 1993 en Polonia, el poderoso sindicato de maestros (ZNP), con 300.000 miembros, opuso fuerte resistencia al esfuerzo del gobierno por descentralizar la educación secundaria e introducir un sistema de promociones supeditado al desempeño de los maestros. Para aplacar esta oposición, el gobierno designó a un dirigente del ZNP como primer ministro de educación subrogante en 1994 y prometió aumentar los sueldos del personal docente. A pesar de ello, la oposición del ZNP continuó tan inflexible como siempre, forzando finalmente al Ministro de Educación (Kazimierz Marcinkiewicz) a renunciar a su cargo (véase Sabbat-Swidlicka, 1994).

En resumen, la inclusión puede resultar insuficiente, incluso contraproducente. No aborda el principal motivo por el cual los grupos con capacidad de veto se oponen a las reformas y no es eficaz para proteger a los equipos encargados de los cambios de las acciones emprendidas

por estos grupos.

*Hipótesis 3: En los casos de descentralización, el otorgamiento de mayor autonomía financiera a las entidades locales aumenta la demanda local en favor de la reforma.*

*Argumento:* Para reforzar la demanda local en favor de la descentralización, es necesario generar “poder de decisión a nivel local”, es decir, otorgar a los órganos locales los recursos apropiados y la autoridad para administrar dichos recursos (Kemmerer, 1994:1415; véase también Rondinelli et al., 1989). Sin nuevas prerrogativas tales como la autonomía sobre el presupuesto y sobre los asuntos relativos al personal, las entidades locales verán la descentralización más bien como una carga que como una oportunidad, con lo cual se corre el riesgo de que se conviertan en opositores a las reformas.<sup>18</sup>

*Ejemplos:* En España, durante la década de los ochenta, un gobierno social-demócrata aplicó una estrategia de «semi-delegación» de la autoridad para tomar decisiones en el área de la educación en diecisiete regiones semi-federales de reciente creación denominadas «comunidades autónomas», algunas de las cuales albergaron fuertes movimientos pro-independentistas (Hanson, 1990; 1989). El gobierno central otorgó a los consejos locales autoridad sobre el personal de las escuelas y los aspectos presupuestarios. Las seis comunidades que recibieron “competencias”, es decir, autoridad en la toma de decisiones sumado a transferencias financieras, aceptaron de buen grado las nuevas reformas descentralizadas. En Papúa Nueva Guinea, las provincias recibieron no sólo la autoridad para administrar las escuelas, sino también considerable control sobre los gastos. Así, las entidades locales pasaron a ser fuertes aliados de los funcionarios que impulsaban la reforma debido a que recibieron derechos además de responsabilidades. Si los reformistas logran impedir que las burocracias centrales nieguen estos derechos a las entidades locales, habrá más posibilidades de que la reforma educativa cuente con el apoyo de los niveles inferiores. En 1991 en Argentina, cuando se tomó la decisión de descentralizar, las provincias recibieron un significativo aumento del financiamiento para administrar su educación, lo que facilitó la aprobación de la Ley de Educación Federal de 1992. Como era de esperarse, cuando estos ingresos comenzaron a disminuir en 1995, volvieron a surgir las tensiones entre el gobierno central y las provincias (García de Fanelli, 1997:99-102).

*Advertencias:* La literatura relativa a los beneficios y desventajas de la descentralización es abundante, lo que sugiere que la descentralización no es una panacea. Dejando de lado la controversia acerca de si la descentralización favorece un mejor aprendizaje, es indudable que con-

18 Para mayor información sobre los logros en eficiencia asociados a la autonomía local sobre el presupuesto, véase Savedoff (1998).

lleva algunos riesgos políticos. La descentralización podría reducir, en lugar de aumentar, la responsabilidad por los resultados de las elites locales. Las instituciones descentralizadas podrían reflejar, pero no resolver, las prácticas sociales regresivas. Por ejemplo, en Bijnor, India, las escuelas locales descentralizadas incorporan prácticas discriminatorias comunes en todos los poblados locales, lo que a la larga desincentiva el acceso a las escuelas por parte de las niñas hindúes y las minorías musulmanas (Jeffery y Jeffery, 1998). Más aun, el hecho de otorgar autonomía fiscal a las entidades locales podría no ser suficiente para resolver un problema político mayor asociado a la descentralización: el compromiso incierto, no sincero y contradictorio de parte de las autoridades centrales, como se analizó en el acápite 2. Estos problemas han de continuar aún después de que las entidades locales den su enérgico apoyo a la descentralización. Una vez que desaparecen los factores originales que motivaron al estado a descentralizar (déficits de información y fiscales, necesidades de legitimidad, conflictos políticos entre los diferentes niveles o entre los burócratas), la autoridad central se suele ver tentada a revertir el proceso de descentralización.

#### **4.4 Cómo neutralizar a los opositores a la reforma; cómo superar los obstáculos institucionales**

Los equipos a cargo de las reformas se verán a menudo enfrentados a poderosos grupos con capacidad de veto que no cederán ante estrategias de inclusión, información o compensación. Se hace necesario entonces renunciar a dichas estrategias en favor de otras que reduzcan la influencia de los grupos con poder de veto. Las organizaciones gremiales de maestros podrían ser uno de estos grupos. Estas agrupaciones a menudo perciben que las reformas orientadas a la calidad implican grandes sacrificios tanto materiales como políticos de su parte. En comparación con otros actores que deben asumir los costos, los gremios docentes gozan de ventajas políticas comparativas en su calidad de grupos de presión: están muy bien organizados, centralizados y politizados y poseen una amplia cobertura del sector laboral que representan. Por lo tanto, si se vuelven contrarios a las reformas, pueden socavar seriamente el proceso. Por estas razones, la aprobación e implementación de la reforma depende de la cooperación de los sindicatos de maestros o, al menos, de que se les impida desviar el proceso de reforma.

Bajo ciertas condiciones, las manos del gobierno están atadas. El que los sindicatos cooperen o no depende de factores institucionales que están más allá del control de los reformistas. En otras condiciones, sin embargo, los gobiernos pueden influir significativamente en el grado de cooperación de los gremios. En esta sección se ana-

lizan estas condiciones.

*Hipótesis 1: La afiliación de los gremios docentes (o cualquier grupo que deba asumir los costos) con partidos políticos de oposición empeora las relaciones entre los gobiernos y dichas organizaciones.*

*Argumento:* Muchos científicos políticos recalcan que las características de las instituciones políticas de un país determinan el tipo de políticas públicas que se aprueban (véase Kaufman, 1999; Crowson et al, 1996). Los países que tienen partidos políticos fragmentados y polarizados, por ejemplo, enfrentan mayores problemas de gobernabilidad (Haggard y Kaufman, 1995; Mainwaring y Scully, 1995). En tales condiciones, los sindicatos que tienen fuertes vínculos institucionales con los partidos de oposición tienden a ser menos cooperadores, más aun si dichos partidos tienen una fuerte presencia en el Congreso. Surge así una relación simbiótica entre ambos actores. Los partidos presentes en el poder legislativo que tienen lazos con los sindicatos se inclinan a considerarlos como dignos de defensa. Al mismo tiempo, los sindicatos que esperan que el legislativo defienda su causa se sienten aun más motivados a adoptar una postura más recalcitrante: hacen oír sus demandas a voces, porque esperan ser escuchados, obligando así a los legisladores a prestar más atención a su causa.

*Ejemplos:* En 1994 en Polonia, el sindicato de maestros más importantes desarrolló estrechos vínculos con el principal partido de oposición, la Alianza Democrática de Izquierda, tras lo cual el proceso de reforma comenzó a decaer. En Argentina, entre 1983 y 1989, al igual que en Polonia en la década de los noventa, el intento del gobierno de reformar el estado y estabilizar la economía generó una enorme tensión entre el partido gobernante (la UCR) y el principal partido de oposición (los Peronistas). En 1986, el Partido Peronista le quitó a la UCR el control de uno de los sindicatos de maestros (CTERA), incorporándolo a la principal federación laboral del país, la también peronista Confederación General del Trabajo (CGT). En consecuencia, las relaciones entre el gobierno y las organizaciones gremiales de maestros se tornaron cada vez más hostiles. En la década de los noventa, el gobierno ha tenido problemas en su intento de introducir reformas al sector universitario, en parte debido a que existen fuertes vínculos entre las organizaciones estudiantiles y los partidos de oposición (García de Fanelli, 1997).

*Advertencias:* Si bien la afiliación de las organizaciones gremiales con los partidos de oposición podría obstaculizar la cooperación entre el gobierno y dichas organizaciones, la afiliación de las mismas con el partido gobernante tampoco garantiza su cooperación. Los gremios pueden utilizar sus relaciones con los dirigentes del parti-

do gobernante – muchos de los cuales ocupan cargos de influencia en el gobierno – para promover sus objetivos políticos. Esta es una de las razones por las cuales los esfuerzos por descentralizar el sector educacional en México fracasaron en la década de los ochenta. Al principal sindicato de maestros, el SNTE, no le agradó la idea de tener que negociar las condiciones laborales y otros asuntos con 31 entidades gubernamentales separadas (Fiske, 1996:18). De inmediato comenzaron las huelgas. El verdadero jaque-mate se presentó cuando los sindicatos comenzaron a utilizar sus vínculos con otros miembros del partido gobernante que formaban parte de la burocracia y que también se oponían a la descentralización para bloquear las reformas de manera conjunta. Por lo tanto, la afiliación con el partido gobernante facilitó el surgimiento de una formidable coalición entre los sindicatos y la burocracia que obligó al gobierno mexicano a retroceder (McGinn y Street, 1986:486-488; Lorey, 1995; Perissinotto, 1983).

*Corolario: El mejoramiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo con respecto al tema de la reforma educativa puede moderar a su vez la oposición de los sindicatos.*

El problema que plantea el análisis anterior es que supone que los partidos políticos están siempre sometidos a los sindicatos. Con mayor frecuencia, la dirección de la influencia toma el sentido inverso: los partidos pueden disciplinar y obtener la cooperación de los grupos de interés afiliados a ellos. Los presidentes que logran negociar directamente con los partidos políticos – y conquistar su apoyo – pueden persuadir a estos partidos para que pidan una mayor cooperación a los sindicatos. Los Ejecutivos orientados a la reforma que toman en serio sus relaciones con el Legislativo (por ejemplo, consultan a los partidos de la oposición, incentivan a sus ministros y asesores técnicos para que asistan a las sesiones del Congreso, responden a las inquietudes de los legisladores, aceptan algunas de las peticiones de la oposición, etc.) muestran una alta probabilidad de obtener este tipo de respaldo (véase Corrales, 1997). Dada la amplia popularidad y prestigio de muchas reformas educativas, es posible que incluso los legisladores de la oposición se inclinen a apoyarlas, dejando sus disputas con el Ejecutivo para otras políticas públicas más controversiales, en la medida en que el Ejecutivo tome en consideración algunas de sus inquietudes. Esto podría neutralizar la oposición de los gremios docentes. Es probable que, al darse cuenta de que sus aliados en el Congreso no van a actuar a su favor, los gremios opten por otra estrategia.

*Hipótesis 2: La fragmentación interna de las organizaciones gremiales obstaculiza la cooperación entre éstas y el gobierno; la fragmentación externa de las*

*organizaciones gremiales disminuye su poder.*

*Argumento:* Murillo (1999) sostiene que incluso más importante que la afiliación política de las organizaciones gremiales es su nivel de fragmentación, tanto interna como externa. Los gremios que sufren divisiones internas, es decir, cuyos dirigentes enfrentan serios conflictos internos, incluyendo los desafíos al liderazgo, se tornan más propensos a oponerse a las reformas. Cuando los dirigentes de las organizaciones gremiales se sienten amenazados desde abajo, aumenta la probabilidad de que actúen como «representantes de las bases». Sentirán mayor necesidad de competir por los votos de los miembros del gremio desafiando al estado y bloqueando sus esfuerzos por imponer restricciones. En cambio, los dirigentes sindicales que no enfrentan amenazas internas se sienten más cómodos negociando con el estado, siempre y cuando reciban alguna compensación.

Por otra parte, cuando los gremios están fragmentados desde el punto de vista externo, es decir, cuando el sector educacional contiene múltiples organizaciones gremiales que compiten entre sí por captar miembros entre el profesorado, son menos eficaces en obstaculizar la implementación. En este ambiente institucional, cada organización gremial es «más débil y sólo pueden negociar después de coordinar sus acciones». Los problemas de acción colectiva asociados a la fragmentación gremial reducen la capacidad de estas organizaciones de bloquear las reformas.

*Ejemplos:* Murillo ilustra su argumento comparando a México y Argentina en la década de los noventa. Ambos países son ejemplos de implementación de reformas, aunque con diferentes grados de concesiones por parte del gobierno. Desde comienzos de la década de los ochenta en México, el SNTE enfrentó una grave fragmentación interna, lo que llevó a sus dirigentes a adoptar una postura anti-reforma más firme. Cuando Salinas asumió el gobierno en 1988, encaró este problema resolviendo la fragmentación interna y ofreciendo concesiones políticas y materiales. En Argentina, las organizaciones del gremio docente padecían de fragmentación externa. Además de los tres principales sindicatos a nivel nacional (CTERA, UDA y AMET), existían numerosas organizaciones gremiales más pequeñas e independientes a nivel provincial. Por consiguiente, éstas organizaciones tenían todo tipo de motivaciones para oponerse al gobierno (su posición como entidades que debían asumir los costos, sus vínculos con los partidos de oposición), pero no contaban con poder de negociación para obtener concesiones (fragmentación externa). El gobierno, por lo tanto, no tuvo que ceder mucho.

*Advertencias:* Los factores institucionales que acrecientan la propensión de los gremios a desafiar la reforma

- los vínculos con partidos de oposición en un sistema partidario polarizado y niveles de fragmentación interna o externa - no son imposibles de superar. Los gobiernos pueden contrarrestar estos obstáculos políticos institucionales. Específicamente, pueden aislar a los opositores de la reforma o simplemente crear alianzas con otros grupos de presión a modo de contrapeso.

*Hipótesis 3: Las alianzas estratégicas entre los grupos que asumen los costos y otros actores de la sociedad obstaculizan la implementación de la reforma.*

*Argumento:* Cuando los grupos con poder de veto forman alianzas estratégicas con otros grupos de la sociedad, la implementación de la reforma se ve afectada. Para comprender esto, es importante considerar qué actores podrían servir como posibles aliados de los gremios docentes. En los procesos de reforma educativa, los actores pueden clasificarse en dos grupos (Cerych y Sabatier, 1994). Uno de estos grupos corresponde a los “actores afectados” o entidades que asumen los costos: aquéllos que sufren directamente las consecuencias de las reformas y que desempeñan los roles más importantes en el proceso de implementación (por ejemplo, las organizaciones gremiales de maestros, la burocracia, los directores de las escuelas, los parlamentarios, las federaciones de alumnos universitarios). El segundo grupo corresponde a los «actores externos»: aquéllos que no sufren el impacto de las reformas en forma directa, ya sea beneficioso o no (por ejemplo, la ciudadanía en general, la opinión pública, los empleadores, los líderes de opinión, los medios de comunicación, el clero, algunos estudiantes, algunas agrupaciones de padres, las ONGs). Si bien no se trata de *stakeholders* directos, estos actores externos desempeñan un papel clave en la política de la reforma educativa pues pueden servir de aliados decisivos de los actores pro-reforma o anti-reforma. Si las organizaciones gremiales logran crear alianzas con «actores externos» (Escenario 1 en el Apéndice) o con «grupos que asumen los costos» (Escenario 2 en el Apéndice), las reformas se verán amenazadas. En cambio, si los equipos encargados de las reformas se adelantaran a la formación de estas alianzas, tal vez creando sus propias coaliciones a modo de contrapeso, podrían reducir el poder de los grupos con poder de veto.

*Ejemplos:* En Australia, entre 1987 y 1992, el gobierno emprendió un esfuerzo de reforma sistémica de amplio alcance, que incluyó la gestión de las escuelas a nivel local y el establecimiento de un currículum nacional para todos los estados a nivel de la enseñanza básica y secundaria. Las reformas se fundamentaban en los principios de la «racionalidad económica»: mayor eficiencia de las escuelas, metas más altas en cuanto a logros, eficacia y responsabilidad por los resultados sin generar mayores

niveles de gasto para el estado (Robertson y Woock, 1991). Las organizaciones gremiales procedieron a crear alianzas anti-reformistas con otros actores afectados: los políticos que estaban en el parlamento (Escenario 2). Inicialmente, el gobierno intentó negociar a través de un mecanismo «corporativista»: incorporando en el diseño de las políticas a los grupos de interés reconocidos oficialmente que estaban siendo afectados por las reformas (Robertson, 1994; Robertson y Woock, 1991). Sin embargo, esto sólo sirvió para que los grupos que asumían los costos tuvieran acceso al diseño de las políticas, lo que utilizaron para bloquear el proyecto. Hacia fines de la década de los ochenta, a pesar de la emisión de más de 20 informes que apoyaban la reforma del currículum, era muy poco lo que se había avanzado (Robertson y Woock, 1991).

*Advertencia:* A diferencia de los otras dos condiciones (vínculos de las organizaciones gremiales con la oposición y niveles de fragmentación), la incidencia de las alianzas con otros actores de la sociedad puede en efecto ser configurada por las acciones del gobierno. Específicamente, los gobiernos tienen la capacidad de aislar a los grupos de oposición recalcitrantes. Como regla general, los gobiernos no deberían excluir a los opositores políticos ni renunciar demasiado fácilmente a la tarea de intentar convencerlos. El intento de aislar a un actor de la sociedad constituye siempre un riesgo político debido a que se acentúa la ira de los actores anti-reforma y refleja una falta de compromiso con la participación, lo que puede dañar la credibilidad del proceso de reforma. Por lo tanto, los reformistas deben aplicar las estrategias de aislamiento de manera cauta y moderada. Sin embargo, cuando los opositores son recalcitrantes, dejarlos fuera del proceso podría ser la única alternativa, siempre que se hagan esfuerzos por movilizar a nuevos aliados.

Esto es precisamente lo que hizo el gobierno australiano a partir de 1992. Un nuevo primer ministro a favor de la reforma decidió impulsar nuevamente las reformas educativas pero esta vez aislando a los gremios docentes en lugar de activar el corporativismo (véase Pascoe y Pascoe, 1996). El Ministro evitó tratar cara a cara con las organizaciones gremiales e instruyó a sus funcionarios a hacer lo mismo. Incluso evitó mencionar a los gremios en público (Pascoe y Pascoe, 1996; Robertson, 1994:103).

El gobierno fue más allá de tan sólo aislar a los gremios. Deseaba además impedir el escenario 1 formando sus propias alianzas con otros actores. Es así como se desplegó una intensa campaña de comunicaciones e incorporación orientada a los actores externos. Por ejemplo, el gobierno organizó una serie de reuniones con periodistas, grupos civiles, ONGs, asociaciones de padres y muchos otros líderes de la sociedad civil. También hizo un uso intensivo de la publicidad en los periódicos y de

las campañas de divulgación masiva de información. Con el fin de impedir la posibilidad del escenario 2, el gobierno utilizó la estrategia de co-optación de los directores de las escuelas, uno de los perdedores potenciales en el proceso de reforma. Los directores de las escuelas recibieron un interesante paquete de “incentivos para la participación”, tales como la capacidad de contratar a su propio personal y administrar sus presupuestos, la liberación de muchas normas burocráticas, atractivos paquetes de remuneraciones y programas de desarrollo profesional. En pocas palabras, el gobierno creó una alianza estratégica con uno de los afectados potenciales más determinantes (los directores), adelantándose así a sus intentos de formar alianzas opositoras.

En la década de los noventa, México aplicó una estrategia similar. Canalizando el financiamiento a sectores y actores que anteriormente estaban subfinanciados, el gobierno ganó nuevos aliados políticos y, a la vez, disminuyó las posibilidades de alianza de las organizaciones gremiales. Por ejemplo, se asignó considerable financiamiento a la creación de 18 nuevos institutos tecnológicos, los que mantienen estrechos vínculos con los empleadores del sector privado. Se instó a las instituciones públicas a expandir sus ingresos provenientes de fuentes no gubernamentales por la vía de aumentar las matrículas de los alumnos, vender servicios y establecer contratos con el sector privado. Como resultado, se les dio espacio a nuevos actores – empresarios, rectores, jefes de departamento, consultores en el área de las políticas e investigadores – y así se dejó “fuera del juego” a los potenciales afectados - líderes gremiales, activistas estudiantiles y sectores académicos (Kent, 1993).

En consecuencia, las alianzas maximizan el poder de los grupos con capacidad de veto, pero también el poder de los equipos encargados de los cambios. Si los reformistas logran formar sus propias alianzas con actores externos y potencialmente afectados, podrán invalidar algunos de los factores institucionales que refuerzan el poder de los grupos con capacidad de veto.

## 5. Conclusión

Los impedimentos políticos a las reformas educativas no son triviales, pero tampoco son imposibles de superar. A partir de la década de los ochenta, numerosos países de diferentes regiones y con diferentes niveles de desarrollo han sido capaces de aprobar e implementar impresionantes reformas educativas orientadas a la calidad. La lección aprendida a partir de estos casos es que la implementación de la reforma es posible siempre que se cumpla alguna o varias de las siguientes condiciones.

- Solución del problema del impacto del costo de las

reformas. Una manera de hacer más factible la implementación de las reformas desde el punto de vista político consiste en compensar sus costos produciendo lo que Wilson (1973) denominaría “beneficios concentrados”. Estos beneficios pueden ser de tipo material (mejores sueldos) o político (reorganización de la política atinente a las organizaciones gremiales). Sin embargo, cada una de estas estrategias implica ciertos riesgos: las reformas orientadas al “acceso” son más costosas y se prestan a acusaciones de corrupción; los enfoques incrementales corren el riesgo de perder el impulso y la táctica de incluir varias reformas en un mismo paquete podría llevar a que las reformas educativas queden relegadas o sean sometidas a componendas. Sin embargo, cada uno de estos enfoques ofrece la posibilidad de reforzar la implementación de las reformas puesto que abordan el impacto del costo de las mismas.

- Refuerzo de la oferta y la demanda de reformas. Tanto la oferta de reformas (representada por la iniciativa gubernamental) como la demanda de reformas (representada por el clamor organizado de la ciudadanía) pueden ser débiles o no confiables. Por lo tanto, la implementación exitosa de cualquier reforma requiere abordar este aspecto. Las falencias en el lado de la oferta de reformas pueden abordarse asegurando un horizonte de tiempo más prolongado a los reformistas (es decir, disminuyendo las tasas de rotación en los cargos ministeriales), manteniendo los vínculos con la economía y los asesores internacionales y, lo que es más importante, estableciendo consejos asesores independientes. Esta última opción emerge como un prometedor cambio institucional al alcance de cualquier gobierno. Estos consejos independientes tienen la capacidad de impulsar y sostener el compromiso ministerial al mismo tiempo que crean vínculos entre los reformistas y los actores sociales.

Las falencias en el área del apoyo a la reforma podrían solucionarse a través de lo siguiente: a) estrategias de inclusión que asignen roles concretos a los *stakeholders* pasivos (por ejemplo, incorporar a los padres en las nuevas juntas directivas de las escuelas), b) campañas de información que contrarresten la propensión de la opinión pública en general a permanecer como “ignorantes racionales” y c) el otorgamiento de autonomía financiera (y no sólo de nuevos deberes) a las entidades locales en los casos que involucran una descentralización. Sin embargo, se debe tener en mente que estas medidas son eficaces principalmente como mecanismos para movilizar a los posibles beneficiarios que, al principio, suelen mostrarse apáticos con respecto a las reformas. Son menos eficaces, y tal vez incluso contraproducentes, como estrategias para resolver los desafíos provenientes de los grupos que

deben asumir los costos. Estos grupos no se transformarán en defensores de la reforma simplemente porque se los escuche o se les dirijan campañas de información.

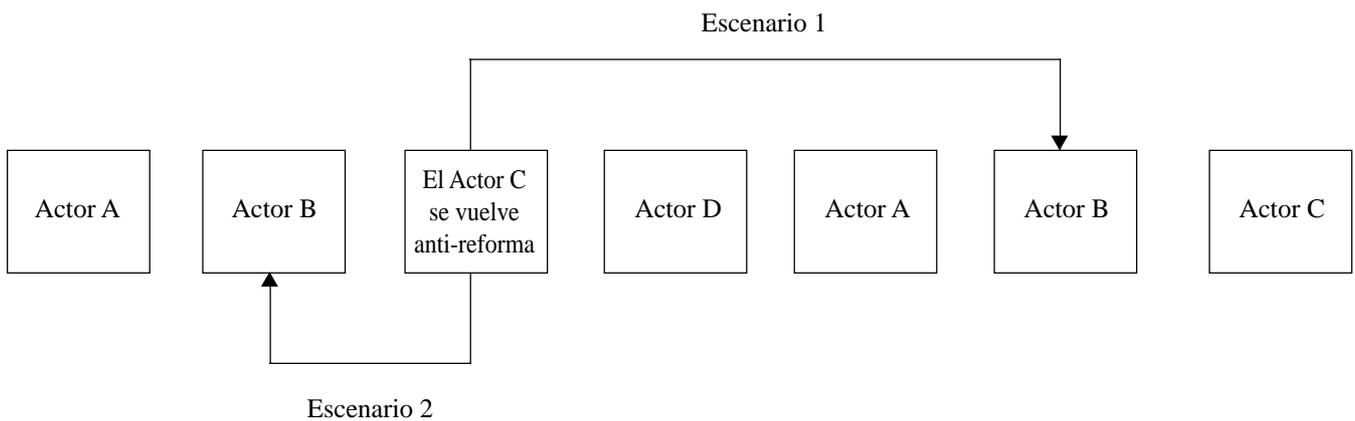
- Solución de los factores institucionales que magnifican el poder de negociación de los grupos con capacidad de veto. Las reformas educativas producen perdedores. Esto es inevitable. El hecho de que estos perdedores tomen posiciones activas e incluso obstaculicen el proceso dependerá de ciertas variables institucionales: a) fuertes vínculos entre las organizaciones gremiales y los partidos de oposición en los sistemas con partidos políticos polarizados, b) el estado de las relaciones entre el Ejecutivo y el poder legislativo, c) los desafíos al liderazgo dentro y fuera de los sindicatos y d) las alianzas estratégicas entre las organizaciones gremiales y otros grupos de la sociedad. De estos cuatro aspectos, el (b) y el (d) son los más susceptibles a las políticas gubernamentales, ya que, en estas áreas, las medidas que tome el gobierno pueden superar estos obstáculos institucionales.

Es evidente que, para que las reformas educativas orientadas a la calidad tengan éxito desde el punto de vista político, es imprescindible superar los tres obstáculos recién mencionados. Sin embargo, no está tan claro cuáles son las variables o enfoques más favorables para hacerlo. Debido a las limitaciones en el proceso de selección de los casos utilizados en este documento, ha sido imposible entregar evaluaciones definitivas acerca de la validez general de los factores cubiertos por las hipótesis. Sin embargo, los factores identificados están fundamentados teóricamente y, lo que es más importante, están lo suficientemente fundamentados empíricamente como para merecer la atención de futuros investigadores.



# Apéndice

## Escenarios para evitar verse enfrentado a “actores afectados” contrarios a la reforma



### Actores afectados

Políticos, gremios docentes, la burocracia, directores, federaciones de alumnos universitarios, etc.

### Actores externos

Dirigentes civiles, opinión pública, ONGs, padres, clero, medios, empleadores, etc.

Escenario 1: Los actores anti-reforma forman una alianza con actores externos

Escenario 2: Un actor anti-reforma forma una alianza con otro actor afectado

Resultado: Inestabilidad política durante la implementación

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report: Making Social Services Work*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1996. *From Plan to Market. World Development Report 1996*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1993. *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barber, Benjamín. 1992. "Jihad vs. McWorld". *The Atlantic Monthly* (marzo): 53-63.
- Berryman, Sue. 1997. "How To Change the Quality of Education." Washington, D.C.: Banco Mundial, enero (mimeo).
- Bird, Richard M. y Christine I. Wallich. 1994. "Local Government Finance in Transition Economies: Policy and Institutional Issues." En Salvatore Schiavo-Campo, ed., *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*. Washington, D.C.: Documento de discusión del Banco Mundial N° 241.
- Birzea, César. 1994. "Educational Policies of the Countries in Transition." Estrasburgo, Francia. Consejo para la Cooperación Cultural (mimeo).
- Birzea, César. 1995. "Educational Reform and Educational Research in Central-Eastern Europe: The Case of Romania". Bucarest, Rumania: Institut de Cercetari Pedagogice (mimeo).
- Carnoy, Martin. 1995. "Structural Adjustment and the Changing Face of Education" *International Labour Review*, 134, 6:653-673.
- Carnoy, Martin y Claudio de Moura Castro. 1997. ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? En C. Castro y M. Carnoy, eds., *La reforma educativa en América Latina*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano.
- Cerych, L. y P. Sabatier. 1994. "Reforms and Higher Education: Implementation." En Torsten Husén y T. Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Cornelius, Wayne A., Ann L. Craig y Jonathan Fox, eds. 1994. *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego, Centro de Estudios Norteamericanos-Mexicanos, Universidad de California, San Diego.
- Cooper, B.S. y C.T. Kerchner. 1994. "Labor Relations in Education." En Torsten Husén y T. Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Corrales, Javier. 1998. "Coalitions and Corporate Choices in Argentina, 1976-1994: The Recent Private Sector Support of Privatization." *Studies in Comparative International Development* 32, 4 (invierno):24-51.
- Corrales, Javier. 1997-98. "Do Economic Crises Contribute to Economic Reforms: Argentina and Venezuela in the 1990s." *Political Science Quarterly* 112, 4.
- Corrales, Javier. 1997. "Why Argentines followed Cavallo: A Technopol between Democracy and Economic Reform." En Jorge I. Domínguez, ed. *Technopols*. University Park, PA: Penn State Press.
- Córdova Macías, Ricardo. 1996. "El Salvador: Transition from Civil War." En Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal, eds., *Constructing Democratic Governance: Mexico, Central America and the Caribbean*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Crouch, Luis, y F. Henry Healey. 1997. *Education Reform Support*. Volumen uno. Washington, D.C., Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional, Oficina de Desarrollo Sustentable.
- Crowson, Robert L., William Lowe Boyd y Hanne B. Mawhinney. 1996. *The Politics of Education and the New Institutionalism: Reinventing the American School*. Washington, D.C.: The Falmer Press.
- de Groot, Hans. 1988. "Decentralization decisions in bureaucracies as a principal-agent problem." *Journal of Public Economics* 36:323-337.
- Domínguez, Jorge I. 1997. *Technopols*. University Park, PA: Penn State Press.
- Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and reform in Latin America*. Oxford University Press.
- Espínola, Viola. 1997. "Descentralización del sistema educacional en Chile: impacto en la gestión de las escuelas". Documento de la Serie N° 10 del Grupo de Desarrollo Humano y Social para América Latina y la Región del Caribe, Banco Mundial, Washington, DC.
- Europa World Year Book*. Londres: Staples Printers Rochester Limited, varias ediciones.
- Fiske, Edward B. 1996. *Decentralization of Education. Politics and Consensus*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- García de Fanelli, Ana M. 1997. "Reformas en la educación básica y superior en la Argentina: Avances y restricciones en su implementación." En Julio C. Bamgina et al., eds., *Los desafíos para el Estado en la Argentina Actual*. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Política, Administración y Sociedad (CEPAS), Universidad de Buenos Aires.
- Geddes, Bárbara. 1994. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gibson, Edward L. 1997. "The Populist Road to Market Reform. Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina." *World Politics* 49 (abril):339-70.
- Giraldo, Jeanne K. 1997. "Development and Democracy in Chile: Minister Alejandro Foxley and the Concertación's Project for the 1990s". En Jorge I. Domínguez, ed. *Technopols*. Penn State Press.
- González, Rosa Amelia. 1998. "Cambios institucionales en el sector social: Marchas y contramarchas de la descentralización de la educación y la salud en Venezuela." Documento presentado

- en el XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, IL, septiembre 24-26 (mimeo).
- Gordon, Liz. 1992. "The New Zealand State and Education Reforms: 'Competing' Interests." Washington, D.C.: Departamento de Educación de los Estados Unidos (mimeo)
- Graham, Carol. 1996. *Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform*. Programa Extranjero de Estudios de Políticas, abril, mimeo.
- Grindle, Merilee, ed. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haddad, Wadi D., con la asistencia de Terri Demsky. 1994. *The Dynamics of Education Policymaking: case studies of Burkina Faso, Jordan, Peru and Thailand*. Washington, D.C.: IBRD/Banco Mundial.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hanson, E. Mark. 1989. "Decentralization and Regionalization in Educational Administration: Comparisons of Venezuela, Colombia and Spain." *Comparative Education* 25, 1:41-55.
- Hanson, E. Mark. 1990. "School-Based Management and Educational Reform in the United States and Spain." *Comparative Education Review* 34, 4 (noviembre):523-537.
- Hanson, E. Mark. 1996. "Educational Reform under Autocratic and Democratic Governments: The Case of Argentina." *Comparative Education* 32, 3:303-317.
- Husén, Torsten. 1994. "Problems of Education Reform in a Changing Society." En Abraham Yogeve, ed., y Val D. Rust, vol. ed., *International Perspectives on Education and Society* Volumen 4. Greenwich, CT: JAI Press, Inc.
- International Labor Review. 1995. "Perspectives. Educational Reform: Issues and Trends." *International Labour Review* 134, 6:753-770.
- Jeffery, Patricia and Roger Jeffery. 1998. "Gender, Community and the Local State". En Patricia Jeffery y Amrita Basu, eds. *Appropriating Gender*. Nueva York: Routledge.
- Kalous, Jaroslav. 1996. "Civic Education Reform in the Context of Transition." Documento presentado en la conferencia "Individualismo y comunidad en una sociedad democrática", organizada por el Centro de Educación Cívica y el Centro Federal de Educación Política de la República Federal de Alemania, Washington, D.C., octubre 6-11.
- Kaufman, Robert R. 1999. "Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Postsocialist Countries". *Comparative Politics* 31, 3:357-375.
- Kay, Bruce H. 1996. "'Fujipopulismo' and the Liberal State in Peru, 1990-1995." *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 38, 4 (Invierno):55-98.
- Kemmerer, F. 1994. "Decentralization of Schooling in Developing Nations." En Torsten Husen y T. Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Kent, Rollin. 1997. "Continuity or New Directions in Mexican Higher Education?" Documento presentado en el 20º Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, abril 17-19, Guadalajara, México.
- Kent, Rollin. 1993. "What is Changing in Mexican Public Universities in the Face of Recent Policy Initiatives for Higher Education." Documento presentado en la 18ª Conferencia Anual de la Asociación para el Estudio de la Educación Superior, noviembre 4-7, Pittsburgh, PA (mimeo).
- Lorey, David E. 1995. "Education and the challenges of Mexican Development." *Challenge* 38, 2 (marzo-abril).
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully, eds. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Meza, Darly. 1997. "Descentralización educacional, organización y manejo de las escuelas a nivel local: El caso de El Salvador: Educo." Informe 9. Grupo de Desarrollo Humano, América Latina y la Región del Caribe.
- Ministerio de Educación. 1997. *EDUCO: A Learning and Teaching Experience*. San Salvador, El Salvador: Gobierno de El Salvador.
- McGinn, Noel y Susan Street. 1986. "Educational Decentralization: Weak State or Strong State?" *Comparative Education Review* 30, 4 (noviembre):471-490.
- McGregor, Karen. 1996. "Radical Changes in the Education System are Being Hampered by the Democratic Process. When a Long Game Takes just too Long." *Times Education Supplement*, enero 5, 1996, pág. 11.
- Montenegro, Armando. 1995. "An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia." Washington, D.C.: Banco Mundial, Documentos de Trabajo sobre Desarrollo del Capital Humano y Políticas Operacionales, agosto, mimeo.
- Moon, Yong-Lin. 1998. "The Education Reform in Korea and Future Tasks." *Korean Observer* 24, 2 (verano):235-258.
- Morrow, Daniel. 1998. "The Political Challenges of Advancing Economic Reforms in Latin America." Informe basado en el primer encuentro de la Red de Reformas Económicas de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional en colaboración con el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington, DC.
- Murillo, M. Victoria. En prensa. "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico." *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*.
- Naim, Moisés. 1995. "Latin America's Journey to the Market. From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy". Documentos ocasionales, N° 62, Centro Internacional para el Crecimiento Económico.
- Nelson, Joan. 1999. "Comments". Conferencia sobre *Reformas institucionales, crecimiento y desarrollo humano en América Latina*, Universidad de Yale, New Haven, CT, abril 16-17.

- Nelson, Joan. 1999. *Economic Crisis and Policy Change. The Politics of Adjustment in Developing World*. Princeton University Press.
- Pascoe, Susan y Robert Pascoe. 1997. "Education Reform in Victoria, Australia." Washington, D.C.: Banco Mundial (mimeo).
- Perissinotto, Giorgio. 1983. "Educational Reform in Mexico." *Current History*, 82 (diciembre):425-430.
- Perris, Lyall. 1997. "Implementing Education Reforms in New Zealand: 1987-1997," Borrador 4, (mimeo).
- Pape, John. 1998. "Changing Education for >Majority Rule in Zimbabwe and South africa". *Comparative Educational review* 42, 3 (agosto): 253-266.
- Plank, D. N. And W. L. Boyd. 1994. "Politics and Governance of education". En Torsten Husén y Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon press.
- Psacharopoulos, George. 1990. "Why Educational Policies can Fail: An Overview of Selected African Experience." Washington, D.C.: Documento de Discusión del Banco Mundial N° 82, Serie del Departamento Técnico para Africa.
- Puryear, Jeffrey. 1997a. "Education in Latin America: Problems and Challenges." Santiago, Chile: Programa de Promoción de la Reforma educativa en América Latina y el Caribe, Serie de Documentos Ocasionales N° 7.
- Puryear, Jeffrey. 1997b. "Educational Reform in the Americas: External Forces and Internal Challenges." Washington, D.C.: Diálogo Interamericano (mimeo).
- Reimers, Fernando. 1997a. "Participation, Policy Dialogue and Education Sector Analysis." En James Lynch, Celia Modgil y Sohan Modgil, eds., *Education and Development: Tradition and Innovation. Volumen I, Concepts, Approaches and Assumptions*. Herndon, VA: Cassell
- \_\_\_\_\_. 1997b. "The Role of Community in Expanding Educational Opportunities: The EDUCO Schools in El Salvador." En James Lynch, Celia Modgil y Sohan Modgil, eds., *Education and Development: Tradition and Innovation. Volume II, Equity and Excellence in Education for Development*. Herndon VA: Cassell.
- Reimers, Fernando y Noel McGinn. 1997. *Informed Dialogue. Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport, CT: Praeger Press.
- Robertson, Susan L. 1994. "Australian Education Inc.: The Corporate Reorganization of Public Education in Australia." En Abraham Yogev, ed., y Val D. Rust, vol. ed., *International Perspectives on Education and Society*, Volumen 4. Greenwich, CT: JAI Press, Inc.
- Robertson, Susan L. y Roger R. Woock. 1991. "The Political Economy of Educational 'Reform' in Australia." En Mark B. Ginsburg, ed., *Understanding Educational Reform in Global Context*. Nueva York: Garland Publishing, Inc.
- Rondinelli, Dennis A. 1981. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries? *International Review of Administrative Science* 47, 2:133-145.
- Rondinelli, Dennis A. James S. McCullough y Ronald W. Johnson. 1989. "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework." *Development and Change* 20:57-87.
- Rodrik, Dani. 1989. "Promises, promises. Credible policy reform via signalling." *The Economic Journal* 99.
- Rodrik, Dani. 1997. "Sense and Nonsense in the Globalization Debate". *Foreign Policy* 107 (verano): 19-37.
- Sabbat-Swidlicka, Anna. 1994. "Education Reform in Poland." *RFE/RL Research Report* 3, 3 (21 de enero):43-47.
- Savedoff, Wiliam, ed. 1998. *Organization Matters. Agency problems in Health and Education in Latin America*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Strange, Susan. 1992. "States, Firms, and diplomacy." *International Affairs*, 68, 1 (enero):1-15.
- Thomas, R.M. 1994. "Implementation of Educational Reforms." En Torsten Husen y T. Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Vergnani, Linda. 1993. "South Africa Announces Proposal for Non-Racial Education System." *Chronicle of Higher Education*, febrero 3, 1993, pág. A35.
- Warwick, Donald P., Fernando Reimers, y Noel McGinn. 1992. "The Implementation of Educational Innovations: Lessons from Pakistan." *International Journal of Educational Development* 12, 4:297-307.
- Weiler, Hans N. 1994. "The Failure of Reform and the Macropolitics of Education. Notes on a Theoretical Challenge." En Abraham Yogev, ed., y Val D. Rust, vol. ed., *International Perspectives on Education and Society* 4, Greenwich, Conn.: JAI Press, Inc.
- Weiler, Hans 1990. "Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradictions?" *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12, 4 (invierno):433-448.
- Weyland, Kurt. 1996. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities. *Studies in Comparative International Development* 31, 3 (otoño):3-31.
- Wilson, James Q. 1973. *Political Organizations*. New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. 1986. *American Government; Institutions and Politics*. Tercera edición. Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- Williamson, John y Stephan Haggard. 1994. "The Political Conditions for Economic Reform." En John Williamson, ed. *The Political Economy of Reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Wooldrige, Adrian. 1993. "A Comparative View of Education: Effective School Reforms." *Current* 351 (marzo).



**Ve. A. Ce.**

Teléfonos: (56-2)638 5746 - (56-2)285 1837

E-mail: [ve.a.ce@bellsouth.cl](mailto:ve.a.ce@bellsouth.cl)

Santiago - Chile

---