

MARZO 2000 - Año 2 / N°5

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: preal@reuna.cl

Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.cl

Obstáculos políticos en la implementación de las reformas educativas

Aun cuando en todo el mundo se reconoce hoy el papel clave que le corresponde a la educación y que es necesario mejorarla, con frecuencia no se aprueban ni implementan reformas educativas significativas, debido, fundamentalmente, a ciertos impedimentos políticos.

No obstante, a partir de los años '80, numerosos países de diferentes regiones y con distintos niveles de desarrollo han sido capaces de aplicar reformas educativas orientadas a la calidad, lo que indica que dichos impedimentos no son insuperables. ¿Cuáles son los principales obstáculos y qué estrategias pueden ayudar a superarlos?

En este número se resumen los planteamientos del trabajo «Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas», de Javier Corrales, Serie Documentos N°14 de PREAL. Santiago, julio 1999. Por razones de espacio, se han omitido las citas bibliográficas. Su versión in extenso se encuentra en internet en www.preal.cl

Los obstáculos políticos que suelen enfrentar las reformas educativas se pueden clasificar, gruesamente, en tres categorías:

I. La concentración del costo y la distribución de los beneficios.

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, es difícil adoptarla. Esto es lo que normalmente ocurre con las reformas orientadas a elevar la calidad de la educación, cuyos beneficios recaen en el conjunto de la sociedad, mientras los grupos que asumen sus costos hacen sentir su presencia: los gremios, que pierden privilegios claves y deben ahora asumir la responsabi-

lidad por los resultados; las burocracias del gobierno central, que deben renunciar a su autoridad en la toma de decisiones; los estudiantes (especialmente universitarios) que pueden perder subsidios o servicios gratuitos; los proveedores de suministros pedagógicos, que pueden perder sus contratos; 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. Existe una alta probabilidad que estos «perdedores» se organicen para bloquear las reformas, mientras que los beneficiarios (dispersos) tienen menos incentivos o motivaciones para presionar en favor de reformas lo suficientemente vigorosas para vencer estos obstáculos.

La situación inversa ocurre con las reformas educativas orientadas a ampliar el acceso, que consisten en aumentar la disponibilidad de programas y oportunidades educacionales. En estos casos, los beneficios están concentrados y los costos dispersos, por lo que resulta más fácil implementarlas.

II. La baja incidencia y menor poder de los promotores de políticas en el área de la educación. Este obstáculo es considerado entre las «debilidades desde el punto de vista de la oferta» y se refleja en tres aspectos:

- *Competencia entre reformas educativas y reformas económicas.* Durante los últimos 20 años, muchos gobiernos han priorizado reformas económicas —cuyos resultados se ven en el corto plazo y otorgan recompensas políticas inmediatas—, poniendo en segundo lugar las reformas educacionales, cuyos resultados son a más largo plazo.

- *Inestabilidad y breve permanencia en los cargos ministeriales del área de educación.* Debido a que los jefes de gobierno no son muy proclives a comprometerse en batallas en favor de una reforma educativa, muchas veces utilizan al ministerio de educación con fines políticos alternativos, lo que redundó en una alta tasa de rotación en los ministros de la cartera (la permanencia promedio es de menos de 2,5 años)

- *Diferente poder de negociación entre los ministerios y los gremios docentes.* 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 soluciones que eviten los conflictos. El resultado podría ser una tendencia a ceder a las presiones provenientes desde abajo. Los gremios, en cambio, se encuentran en mejores condiciones de negociar: por una parte, sus dirigentes suelen permanecer por largo tiempo en sus cargos; por otra, su principal arma de presión —las huelgas— generan enormes costos para el gobierno, pero sólo unas pocas molestias para la sociedad.

III. Las dificultades que impone la descentralización. Muchas de las reformas orientadas a la calidad impli-

can alguna forma de descentralización, pero 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 por centralizar la autoridad.

¿Cómo superar los obstáculos?

La experiencia de varios países que han sido capaces de superar los obstáculos políticos (ver recuadro en página 4), permite formular algunas hipótesis respecto de ciertas estrategias que —aunque no lo garantizan completamente— permiten aumentar las probabilidades de éxito en la implementación de las reformas. A continuación se presentan estas hipótesis agrupadas en cuatro categorías.

1. Tipo y estilo de reforma

Hipótesis 1. La incorporación de elementos de «acceso» en reformas orientadas a la calidad, favorece la implementación de las mismas. Un ejemplo de ello es Chile, que a principios de los '90, aumentó los presupuestos y subsidios a las escuelas y elevó los sueldos de los maestros.

Hipótesis 2. Un enfoque gradual, en lugar de global, aumenta las posibilidades de aceptación de las reformas. Es el caso de las reformas de Jordania en los años '70 y Tailandia en los '60, durante la primera etapa de implementación. Éstas contemplaban cambios progresivos, que evitan la notoriedad excesiva de los cambios y reduce el impacto de los costos que deben asumir algunos grupos, contrariamente a lo que sucede con las reformas radicales o integrales.

Hipótesis 3. La inclusión de las reformas educativas dentro de un mismo paquete con otros tipos de reforma (del Estado o de la economía), puede aumentar las probabilidades de éxito en su implementación: genera mayor credibilidad y mayor compromiso. Ejemplos: Australia, Nueva Zelanda, España, Argentina, Chile, Rumania.

Cada una de estas tres estrategias, sin embargo, 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 los cambios en el área educacional queden relegados o sean sometidos a componendas.

2. Reforzamiento de la oferta

Hipótesis 1. El hecho de encomendar reformas educativas a ministerios con bajas tasas de rotación en los cargos, aumenta la probabilidad de su éxito. Una estrategia intentada en Australia a partir de 1987 y en Argentina a partir de 1991, fue la transferencia de algunas de las responsabilidades de las reformas educativas otros ministerios.

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. La apertura a las fuerzas globales expone a los países al imperativo de desarrollar una economía competitiva y los impulsa a mejorar su educación. Los vínculos externos también pueden proporcionar nuevos aliados políticos (asesores internacionales) y fuentes de financiamiento que pueden estimular la oferta de iniciativas de reformas. Los países del Sudeste Asiático constituyen el ejemplo clásico de la presunta conexión entre apertura a la eco-

nomía global y la implementación de una reforma educativa orientada a la calidad.

Hipótesis 3. La constitución de consejos asesores independientes pro reformas refuerza la oferta de las mismas. Estos consejos —integrados en forma importante por miembros de la sociedad civil— se encargan de asesorar al Ministerio de Educación, debatir y proponer reformas y supervisar el proceso de implementación. Pueden constituir un grupo de partidarios de la reforma de más largo plazo que los ministros, compensando así una de las principales fuentes de debilidad en el área de la oferta, y crean al mismo tiempo vínculos entre los reformistas y los actores sociales. Algunos ejemplos son la Comisión Picot en Nueva Zelanda en 1987 y la Comisión Nacional de Evaluación de las Políticas Educativas, en Jordania en 1985.

Se debe advertir, no obstante, que una baja rotación ministerial puede no ser una condición necesaria o suficiente para la implementación de reformas, lo mismo que el estímulo de las fuerzas externas en favor de las mismas. Por otra parte, la eficacia de los consejos asesores dependerá en buena medida de algún grado inicial de compromiso de parte del Ejecutivo. Por sí solos, estos comités no pueden generar un compromiso gubernamental pro reforma si éste no existe previamente.

3. Reforzamiento de la demanda de reformas

Hipótesis 1. Las estrategias de divulgación de información por parte de los promotores de reformas, aumentan la demanda por las mismas. En Nueva Zelanda, por ejemplo, el gobierno estableció grupos de trabajo compuestos por líderes de diversos grupos de opinión, que se reunían regularmente a nivel local en búsqueda de consensos para

la implementación de la reforma. En los años '90, en El Salvador se combinaron estrategias de incorporación con estrategias de divulgación de la información.

Hipótesis 2. La inclusión de los posibles beneficiarios en el diseño y evaluación de las reformas, aumenta las probabilidades de éxito en su implementación. Esta estrategia otorga a los reformistas la oportunidad de responder a quienes tienen reservas y ganarse a los opositores. Es más, la inclusión puede convertir a actores pasivos en activos. Un caso en este sentido es el de Pakistán con el programa de abrir las mezquitas como escuelas en pueblos donde no existían establecimientos primarios. Una de las razones del éxito fue la incorporación explícita del sector religioso, los imanes, a quienes se asignó una función directa en las escuelas.

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

Sin embargo, se debe tener presente que las medidas mencionadas en estas hipótesis son eficaces principalmente como mecanismos para movilizar a los posibles beneficiarios que, al principio, suelen mostrarse apáticos con respecto a los cambios. Son menos eficaces, y tal vez incluso contraproducentes, como estrategias para resolver desafíos provenientes de los grupos que deben asumir los costos. Estos no se transformarán en defensores de reformas simplemente porque se los escuche o se les dirijan campañas de información.

4. Neutralización de los opositores

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. Esto se observa en el caso de Polonia, donde en 1994 el sindicato de maestros más importante desarrolló estrechos vínculos con el principal partido de oposición (la Alianza Democrática de Izquierda), tras lo cual la reforma comenzó a decaer; o en Argentina, a mediados de los '80, cuando el Partido Peronista le quitó a la UCR el control de uno de los sindicatos de maestros (CTERA), lo que tornó más hostiles las relaciones entre el gobierno y las organizaciones gremiales de maestros. Cabe destacar, sin embargo, que la afiliación de las organizaciones gremiales con partidos de gobierno tampoco garantiza su cooperación.

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. Los dirigentes gremiales que no enfrentan amenazas internas se sienten más cómodos negociando con el Estado, siempre y cuando reciben alguna compensación. Cuando en el sector educacional hay múltiples organizaciones gremiales que compiten entre sí por captar miembros entre el profesorado, son menos eficaces en obstaculizar la implementación.

Hipótesis 3. Las alianzas estratégicas entre los grupos que asumen los costos y otros actores de la sociedad, obstaculizan la implementación de la reforma. En cambio, si los equipos encargados de la reforma se adelantan a la formación de estas alianzas creando sus propias coaliciones a modo de contrapeso, podrían reducir el poder de los grupos con poder de veto.

Ejemplos de implementación relativamente exitosa de reformas educativas orientadas a la calidad

<p>Australia (1987 - mediados de los '90)</p>	<p>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.</p>
<p>Chile (1980 al presente)</p>	<p>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.</p>
<p>El Salvador (1991- al presente)</p>	<p>Contempla 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.</p>
<p>Jordania (1985 - mediados de los '90)</p>	<p>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. 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 aquéllos orientados al área vocacional.</p>
<p>Nueva Zelandia (1987- mediados de los '90)</p>	<p>Se adoptó un enfoque social/orientado al mercado en el área de educación, incluida la descentralización de los tres niveles de educación. El poder fue devuelto a la entidades locales y a las instituciones mismas. 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.</p>
<p>Argentina (1991 al presente)</p>	<p>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, mientras que en 1993 las cifras cambiaron al 0,05% y 2,3%, 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.</p>
<p>Rumania (1990 al presente)</p>	<p>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) se liberalizaron los mercados de la educación y se establecieron pruebas de evaluación administradas por un organismo especializado independiente del Ministerio de Educación.</p>
<p>España (década de los '80)</p>	<p>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. A fines de la década de los '80, se aprobó una serie de reformas orientadas tanto al acceso como a la calidad.</p>
<p>Corea del Sur (década de los '80 al presente)</p>	<p>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 en este ámbito (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.</p>
<p>México (década de los '90)</p>	<p>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). Se aprobó una ley de descentralización radical.</p>
<p>Tailandia (década de los '70 y '80)</p>	<p>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.</p>
<p>Uruguay (comienzos de la década de los '90)</p>	<p>Se iniciaron reformas orientadas a la calidad en los niveles secundarios. Se brindó nueva capacitación a los maestros de nivel secundario.</p>