

Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform¹

“A pesar de las probabilidades: políticas contenciosas de la Reforma educativa”

La Profesora Merilee Grindle² de la Universidad de Harvard explica el éxito de las iniciativas de la Reforma educativa en América Latina en la década de los noventa

Resumen elaborado por Hal Jones
del departamento de historia
de la Universidad de Harvard.

¹ *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform* está disponible para su compra en www.amazon.com.

² Merilee S. Grindle es Profesora de de la División de Desarrollo Internacional Edward S. Mason de la Facultad de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard. Es autora de varios libros y artículos sobre políticas y reformas políticas e implementación. Este resumen fue preparado por Hal Jones del Departamento de Historia de la Universidad de Harvard.

Durante la década de los noventa, América Latina vivió una ola de reformas educativas que pretendían mejorar la calidad de la educación en la región. Los países adoptaron diferentes medidas, y aunque el alcance de los cambios fue diferente en cada caso, en términos generales se presentó un viraje hacia la descentralización de los sistemas educativos, así como un énfasis en la eficacia administrativa, el uso de pedagogías más eficaces y un mayor *accountability* de docentes, estudiantes y centros escolares.

En países como México, República Dominicana, Brasil y Argentina iniciativas audaces transfirieron responsabilidades, fondos y recursos administrativos de burocracias nacionales ineficientes a niveles estatales y locales. Con frecuencia las reformas proporcionaron a los centros educativos nuevas herramientas que permitían satisfacer necesidades educativas específicas de las comunidades que atendían. En muchos casos las nuevas políticas reconocieron el papel activo que los padres debían desempeñar como participes de la educación de sus hijos. (Ver Tabla 1 para una descripción de diversas iniciativas que se lanzaron en la región durante la década.) Estos cambios generalizados y de gran alcance tuvieron lugar a pesar de la fuerte y beligerante oposición de los sindicatos de docentes y de otros grupos poderosos que participaban en el antiguo sistema.

En su libro *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform* la Profesora Merilee S. Grindle de la Universidad de Harvard, explica cómo en los noventa la reforma educativa ocupó un renglón relevante en la agenda política regional, cómo se diseñaron nuevas políticas en un contexto hostil, cómo las reformas ganaron aprobación en un ambiente político conflictivo y cómo se llevaron a la práctica.

Una revisión de las experiencias de la reforma educativa en México, Nicaragua, Bolivia, Ecuador y el Estado brasileño de Minas Gerais permitió a la Profesora Grindle llegar a una serie de conclusiones que aún son relevantes para quienes actualmente tienen bajo su responsabilidad la formulación de políticas educativas:

- Los obstáculos al cambio pueden superarse si existe un compromiso del ejecutivo frente a la reforma educativa, y esta parte de un programa amplio de modernización estatal.

- Las decisiones estratégicas de los equipos de diseño responsables de la formulación de las de las políticas reformistas pueden incrementar la probabilidad de éxito.
- Los reformadores, en busca de la aprobación de las políticas y dependiendo de las condiciones locales, pueden optar por negociar, confrontar o ignorar a sus adversarios, teniendo en cuenta que su decisión tendrá repercusiones de largo plazo en el contenido y la viabilidad la Reforma educativa.
- La oposición al cambio no desaparece con la aprobación de nuevas políticas.
- Es común que los reformadores solo puedan ejercer un control limitado sobre la implementación de sus iniciativas.

TABLA 1
Iniciativas de Reforma educativa en América Latina *

PAÍS	AÑO	PARTE ESENCIAL DE LA REFORMA	Alcance de la Implementación **
Argentina	1987	Transferencia de escuelas primarias a las provincias	Alto
	1991	Transferencia de las escuelas secundarias, vocacionales y primarias restantes a las provincias	Alto
	1993	Ley de educación nacional: responsabilidades de gobiernos nacionales y provinciales; reforma del currículo; pruebas nacionales a estudiantes	Moderado
Bolivia	1994	Desarrollo institucional del Ministerio de Educación	Moderada
		Reforma del currículo	Moderado
		Capacitación y profesionalización de docentes, nuevos estándares de contratación y ascensos	Moderado
		Énfasis en educación rural y bilingüe para niñas y consejos escolares	Moderado
		Pruebas nacionales a estudiantes	Moderado
Brasil (las fechas varían de un estado a otro)	1980s-1993	Autonomía financiera de los centros escolares	Alto
	1990s	Democratización de la selección de los directores de los centros escolares	Moderado
	1983-1993	Consejos escolares	Moderado
	1988	Pruebas nacionales a estudiantes	Alto
	1991	Autonomía de sistemas de educación municipal	Alto
	1993	Plan de educación nacional a diez años	Moderado
	Chile	1981	Devolución de responsabilidad administrativa a municipios
Sistema de cupones (<i>vouchers</i>)			Alto
1990		Programa para la reducción de la pobreza	Alto
1991		Re-centralización de relaciones laborales	Alto

	1993	Pedagogía mejorada	Moderado
	1995	Mayor autonomía escolar	Moderado
	1997	Incentivos financieros por el desempeño de los centros escolares	Moderado
Colombia	1989-1993	Descentralización a municipios y autonomía escolar	Moderado
	1994	La ley de educación nacional fortalece el rol departamental (estatal) en la educación	Moderado
	1996	Pago de incentivos a docentes	Moderado
Costa Rica	1996	Compromiso de destinar 6% del PIB a la educación	Moderado
		Más días de estudio	Alto
		Pago de profesorado vinculado al desempeño	Moderado
República Dominicana	1997	Ley de educación nacional: descentralización/participación comunitaria; reforma del currículo; capacitación de directores /docentes; pruebas nacionales a estudiantes	Moderado
Ecuador	1996	Nueva estructura de educación básica	Moderado
	1998	Nuevo modelo pedagógico	Bajo
		Descentralización	Bajo
	1999	Consejos de Padres de Familia	Bajo
		Evaluación de docentes	Bajo
Subsidios familiares		Suspendido	
El Salvador	1991	Descentralización de centros escolares rurales; consejos comunitarios, autonomía escolar	Moderado
	1996	Ley de educación nacional	Moderado
		Carrera docente	Bajo
Guatemala	1991	Ley de educación nacional	Bajo
	1993	Programa de desarrollo de educación nacional	Moderado
		Infraestructura y libros de texto, consejos de padres de familia	
	1994	Descentralización	
Honduras	1995	Descentralización	

	1996	Ley de educación nacional Plan de mejoramiento de la educación nacional	Bajo Bajo
México	1992	Descentralización a nivel estatal Consejos de padres de familia Carrera de ascenso para docentes Reforma del currículo	Alto Bajo Moderado/bajo Moderado
Nicaragua	1991 1993	Consejos de padres de familia Reforma del currículo (libros de texto) Autonomía escolar	Moderado Alto Moderado
Panamá	1997	Consejos escolares regionales y locales	Moderado
Perú	1992	Descentralización a consejos municipales El consejo municipal maneja las relaciones laborales Sistema de cupones (<i>Vouchers</i>) Pruebas nacionales a estudiantes	Suspendido Suspendido Suspendido Suspendido
Uruguay	1995	Expansión de la educación Capacitación de docentes Reforma del currículo	Moderado Moderado Moderado
Venezuela	1989 1990	Descentralización a los estados Carrera docente Fondos públicos para educación privada	Bajo Moderado Alto

* La tabla incluye reformas “importantes” –cuyo propósito fue introducir cambios significativos en el sistema educativo – así como las que fueron más simbólicas que reales. La inclusión en la tabla no implica una implementación exitosa de la iniciativa.

** El alcance de la implementación es un estimado del grado en el que la reforma ha sido puesta en práctica hacia el final de la década. No hace referencia al grado en el que los cambios hayan realmente mejorado la calidad de la educación ofrecida.

Fuente: Tabla 1.2, Merilee S. Grindle, *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004), pp. 9-10.

Evaluación de los obstáculos: dificultades de la reforma

Para los defensores de la reforma educativa en América Latina la necesidad del cambio era obvia. La expansión de los sistemas educativos que tuvo lugar desde la II Guerra Mundial condujo al incremento del número de estudiantes matriculados y una significativa reducción del analfabetismo. En 1950, el 42% de la población de la región no sabía leer ni escribir. Para 1990 esta cifra se había reducido al 15% y en 2000 llegaba sólo al 12%. No obstante, en la última década del siglo XX era claro que las escuelas latinoamericanas no estaban preparando a los estudiantes para la vida productiva en una economía global cada vez más competitiva. En muchos países la tasa de deserción era alta y un gran número de estudiantes repetían el año, lo que condujo a que muchos estudiantes no terminaran su educación primaria. Un estudio de 1989 demostró que sólo el 38% de los niños dominicanos habían completado sexto grado. El problema también era grave en Brasil, donde únicamente el 35% de los niños habían alcanzado este punto en su educación y en Nicaragua donde solo el 19% habían terminado la escuela primaria. Además, los resultados de las pruebas internacionales que comparaban los logros de estudiantes latinoamericanos con los de niños de otros países, demostraron que la calidad de la educación en las escuelas de la región era muy baja.

El estudio permitió concluir que la educación en la región no era equitativa; los ricos tenían un mayor acceso a la escuela que los pobres. Las tasas de graduación eran mayores entre los más adinerados, habitantes de ciudades y poblaciones de blancos y mestizos que para los pobres urbanos, y los habitantes de áreas rurales e indígenas. Para que la educación se convirtiera en una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza en América Latina, no sólo se debía mejorar calidad de la enseñanza, sino hacer esfuerzos para garantizar que los pobres accedieran a los servicios educativos.

La administración ineficiente de los sistemas educativos en la región también fue señalada por los reformadores como prueba de que se requería un cambio. En casi todos los países los ministerios de educación nacional monopolizaban el control sobre currículos, libros de texto, asignación de recursos e incluso asuntos menores relacionados con la administración del personal. Los docentes y directores de las

escuelas carecían de poder para implementar ideas propias o resolver problemas a nivel local. La centralización había generado una gran distancia entre las administraciones y lo que ocurría en el salón de clase, y los burócratas ni siquiera tenían información básica sobre los centros educativos que manejaban. Ante esta situación los críticos hicieron un llamado para la creación de una nueva estructura administrativa de los sistemas educativos, que permitiera a autoridades locales, centros escolares, centros educativos y padres de familia desempeñar un papel más activo. Sin embargo, la conciencia sobre la necesidad de una reforma no garantizaba que ésta ocurriera.

A pesar de la evidencia sobre el deterioro de los sistemas educativos de la región, las fuerzas políticas que se oponían a cualquier reforma parecían más fuertes que aquellas que la apoyaban. Entre los contradictores se incluían burócratas de los ministerios de educación que temían perder poder, y los sindicatos docentes que se resistían a la pérdida de beneficios, puestos de trabajo y estabilidad. Adicionalmente, los sindicatos magisteriales estaban entre las organizaciones más poderosas en muchos países latinoamericanos, de manera que su fuerte oposición representaba un peligro para la viabilidad de las propuestas de cambio.

Sí bien los estudiantes, padres de familia y la sociedad civil en general eran los beneficiarios de una revisión de las políticas de educación, se encontraban desorganizados y pobremente informados respecto a las ventajas de la reforma, de allí que su posibilidad para promover resultados en el ámbito político era limitada. Era muy probable que los sindicatos de profesores y sus aliados aprovecharan su posición en los círculos de formulación de políticas y su dominio de las burocracias de educación nacional para preservar su *status quo*.

Introducir la reforma educativa en la agenda: La importancia del compromiso ejecutivo

A pesar de los obstáculos, se aprobaron reformas educativas en buena parte de los países de la región. En los países estudiados por la profesora Grindle, el proceso inició con un esfuerzo convertirla en un tema político importante que ocupara un renglón significativo en la agenda nacional. En cada caso esto se logró gracias al compromiso firme de una figura ejecutiva clave. En México, el presidente fue quién

timoneó las reformas; en Bolivia, a pesar de los obstáculos, el presidente apoyó fuertemente la iniciativa, mientras que en Ecuador, Minas Gerais y Nicaragua, fueron los ministros de educación asumieron el liderazgo. (Ver Tabla 2 para un resumen de las reformas adelantadas en estos cinco países)

Tabla 2
Cinco Casos de Reforma educativa en los Noventa

CASO	AÑO	ASPECTOS MÁS IMPORTANTES
Minas Gerais	1991	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralización (autonomía escolar) ▪ Profesionalización de docentes/directores ▪ Consejos locales ▪ Pruebas
México	1992	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralización (estados) ▪ Profesionalización de docentes ▪ Currículo/pedagogía
Nicaragua	1993	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralización (autonomía escolar) ▪ Contribuciones de los consejos locales/padres de familia ▪ Currículo/pedagogía
Bolivia	1994	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralización (municipios) ▪ Profesionalización de docentes ▪ Currículo/pedagogía ▪ Pruebas
Ecuador	1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralización ▪ Profesionalización de docentes ▪ Protección social

Fuente: Tabla 1.3, Merilee S. Grindle, *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004), p. 24.

Aunque estos líderes eran conscientes de las dificultades políticas a que enfrentaban, dieron prioridad a las reformas pues reconocían el papel de la educación como condición esencial para alcanzar la prosperidad nacional, la reducción de la pobreza y la modernización de sus países. Incluso cuando las dificultades parecían insuperables, los estudios de las agencias internacionales y la atención que los organismos de financiación multilateral prestaban al tema contribuyeron a crear un consenso sobre la importancia de la educación para el desarrollo económico y social, lo que impulsó a los líderes latinoamericanos a llevarlas a cabo.

Los presidentes y ministros de educación latinoamericanos recurrieron a distintas estrategias para posicionar la reforma en la agenda política. Algunos **hicieron campaña sobre una plataforma que incluía una reforma educativa**, para iniciar sus cargos con un mandato popular que permitiera realizar el cambio. En todos los casos examinados en *Despite the Odds*, los reformadores buscaron **establecer los términos del debate y manejar los tiempos** de sus propuestas para garantizar el éxito. También nombraron **partidarios de la reforma** en posiciones burocráticas clave, para que pudieran ejercer influencia en la política educativa.

El proceso de llevar la reforma educativa a la agenda nacional también incluyó esfuerzos para **debilitar o marginar la oposición** al cambio. Una breve mirada a los primeros pasos de los procesos en México, Bolivia, Minas Gerais, Nicaragua y Ecuador ilustra la forma como se desarrollaron estas estrategias:

- **México:** El presidente Carlos Salinas de Gortari **debilitó la oposición** dividiendo el sindicato nacional de profesores —SNTE—. Aunque la organización era poderosa, sus tensiones internas permitieron a Salinas planear la instalación en la dirección del sindicato de un nuevo líder más comprometido con él. También **manejó cuidadosamente los tiempos**: aunque tomó posesión de su cargo en 1988, no hizo cambios en el sector educativo sino hasta 1991, cuando las elecciones de medio término le dieron la mayoría legislativa que necesitaba para aprobarlos. Para ese entonces, el presidente contaba con suficiente apoyo en sus negociaciones con el SNTE, posición de la que no gozaba al principio de su mandato. Adicionalmente, Salinas **nombró aliados leales** en posiciones burocráticas estratégicas. A su primer ministro de educación, Manuel Bartlett, le encargó recuperar el control presidencial sobre su ministerio que por mucho tiempo había estado dominado por el sindicato de profesores. Posteriormente, cuando Salinas estuvo listo para seguir adelante con su programa, nombró a Ernesto Zedillo, figura más conciliatoria, para desarrollar sus iniciativas.

- **Bolivia:** Durante diez años los activistas habían presionado a favor de una reforma educativa, pero sólo pudieron lograr resultados después de que Gonzalo Sánchez de Lozada, defensor del cambio, ganó la presidencia en 1993. Sánchez de

Lozada **logró que la reforma educativa fuera parte significativa de su campaña**. La plataforma electoral de su partido hizo énfasis en la importancia que el cambio en el sector educativo tenía para la modernización de Bolivia. Después de tomar posesión de su cargo, el nuevo presidente **debilitó la capacidad de la burocracia educativa para oponerse**, fusionándola en un nuevo ministerio de recursos humanos y **nombró a una reformadora comprometida**, Amalia Anaya, para liderar una nueva unidad a cargo de la reforma. También **manejó los tiempos** de la iniciativa: al inicio de su periodo logró la aprobación legislativa para su programa mientras podía contar con el soporte de una nueva coalición de gobierno para asegurar el éxito de la reforma a futuro.

- **Minas Gerais:** El ministro de educación estatal, Walfrido Mares Guia Neto lideró el esfuerzo para introducir la reforma en la agenda política. Como coordinador de la campaña del candidato a la gobernación, Mares Guia Neto había **diseñado una plataforma electoral que hacía énfasis en la necesidad de una reforma educativa** y en la descentralización del sistema de los centros educativos del Estado. Debido a que Mares Guia Neto había estudiado cuidadosamente los temas educativos durante la campaña y el período posterior a la elección, y contaba con el apoyo firme de su amigo personal el gobernador, pudo **manejar los tiempos** eficazmente moviéndose rápidamente para aprobar su programa después de posesionarse como ministro. A pesar de las críticas de los sindicatos, el ministro pudo **debilitar la oposición y establecer los términos del debate** puesto que conocía las deficiencias del sistema educativo en el Estado. También mejoró las probabilidades de éxito con el **nombramiento de una reformista** en el viceministerio, a quien delegó el control del proceso de la reforma. La legislación fue aprobada en junio de 1991, a menos de seis meses desde su posesión como ministro.

- **Nicaragua:** El ministro de educación Humberto Belli **estableció los términos del debate** en 1993. Introdujo un plan de largo alcance que daría a los centros escolares un alto nivel de autonomía, y **debilitó la oposición** con la creación de un nuevo sindicato que competiría con la dominante organización ANDEN. Este nuevo grupo se dividió dejando a los profesores fragmentados y con pocas posibilidades de resistirse al cambio. Belli también **manejó los tiempos** mediante la implementación gradual de sus políticas, lo que sirvió para disminuir el

alcance de las protestas. Inicialmente, solo algunos centros educativos nicaragüenses se organizaron como instituciones “autónomas” que eran vigiladas por consejos de padres, profesores y directores.

- **Ecuador:** Las reformas en última instancia no se aprobaron. En 1998 el presidente Jamil Mahuad **diseñó su campaña sobre una plataforma que hacía énfasis en la importancia de la educación, y nombró a una defensora de los cambios**, Rosángela Adoum, como ministra de educación. El gobierno garantizó la financiación internacional para impulsar dos programas de reforma que funcionaban como unidades separadas dentro del ministerio de educación. Sin embargo, un congreso hostil y una deteriorada situación económica, impidieron que Mahuad y los reformistas debilitaran o marginaran a los opositores, que incluían tanto al gran sindicato de profesores como a los burócratas descontentos por los recursos asignados a los equipos de reforma del ministerio. Los esfuerzos terminaron abruptamente en enero de 2000, cuando la administración de Mahuad fue derrocada por un golpe militar. Esta experiencia sugiere que el cambio puede ser imposible cuando un gobierno debilitado que enfrenta retos en muchas áreas, debe confrontar oponentes decididos. La creciente inestabilidad de Ecuador hacia finales de los noventa, no permitió que el presidente y su equipo contaran con las condiciones de las que gozaban sus homólogos en otros países.

Llevar la reforma educativa a la agenda política fue el primer paso importante hacia el cambio. Dado el papel central que jugaron los líderes del poder ejecutivo en la determinación de los parámetros para las discusiones de política en América Latina, no sorprende que el compromiso de los presidentes y ministros de educación fuera un prerrequisito para llevarla a cabo. Sin embargo, debido a la oposición de poderosos intereses el éxito de las propuestas estaba lejos de estar asegurado. El destino de las iniciativas dependió en gran medida de las decisiones estratégicas que tomaron los equipos de diseño.

Diseñar políticas y crear el escenario para la reforma: El papel del equipo de diseño

La tarea de adelantar la reforma no recayó únicamente en manos de presidentes y ministros de educación. En muchos casos, fue un “equipo de diseño”, conformado

por funcionarios y asesores técnicos, el que realmente determinó el contenido y estructura de la agenda de reforma. Mientras que en Nicaragua el grupo que trabajó con el ministro Belli jugó únicamente un rol de apoyo, un examen de las experiencias de los equipos en Bolivia, Minas Gerais, México y Ecuador permite hacer algunas reflexiones útiles:

En primer lugar, los equipos de diseño parecen haber sido más eficaces cuando se formaron como **un grupo único, unido** con visiones compartidas respecto a la importancia de la reforma y del curso que ésta debía tomar. En Bolivia, el que durante varios años un grupo con ideas afines, liderados por Amalia Anaya, haya promovido activamente estos cambios, facilitó los acuerdos, una vez que el Presidente Sánchez de Lozada les dio la oportunidad de llevar las ideas a la acción. En Minas Gerais, el equipo armado por Mares Guia Neto y conformado por funcionarios, investigadores y directivos de centros escolares de la región llegó rápidamente a un consenso sobre las decisiones que se debían tomar para darle una nueva forma al sistema escolar público, y estableció acuerdos sobre lo conveniente de la descentralización. De esta forma fue posible formular un programa básico para el cambio, aún antes de que el nuevo ministro se posesionara. La visión compartida del equipo de diseño, facilitó la rápida acción por parte del gobierno estatal.

En contraste, en Ecuador la presencia de equipos de diseño **enfrentados** condenó el proyecto de reforma al fracaso. Dos programas diferentes funcionaron de forma simultánea en el ministerio de educación ecuatoriano y aunque ambos equipos tenían una clara visión de los cambios que querían llevar a cabo, la rivalidad que existía entre ellos impidió el éxito de cualquiera de los dos. Sí bien la inestabilidad política y la debilidad de la administración Mahuad fueron los factores que en últimas frustraron los esfuerzos reforma ese país, la ausencia de un equipo unificado de diseño también contribuyó a ese fracaso.

La efectividad de los equipos de diseño también se incrementó con la **creación de redes** de grupos y personas conocedoras de las reformas educativas en sus países y fuera de ellos. La líder de la reforma boliviana, Amalia Anaya, creó lazos con miembros de distintos partidos políticos así como con funcionarios de diferentes entidades. Estos contactos ayudaron a expandir la base de apoyo a la reforma. Anaya también asistió a conferencias internacionales sobre educación y estableció

vínculos con instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Posteriormente, cuando el gobierno boliviano buscó financiación con donantes extranjeros, aquellas redes resultaron ser de gran ayuda.

Ecuador también se benefició de las redes reformistas internacionales, pero la forma como se estructuró el soporte desde el exterior debilitó la causa del cambio. El Banco Mundial financió el trabajo de un equipo de diseño, mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo respaldó a otro. Tal como se indicó anteriormente, ninguno de los dos grupos fue capaz de imponerse sobre el otro y mucho menos enfrentarse con los poderosos oponentes de la reforma. Un mejor manejo de las redes pro-reforma habría contribuido posiblemente a mejores resultados. Más aún, es claro que la **posición del equipo dentro de la burocracia** pudo haber tenido unas repercusiones negativas sobre su efectividad. Debido en parte a que los miembros de los equipos ganaban mejores salarios y tenían mayor acceso a recursos que sus compañeros, el resto de los funcionarios parecían decididos a debilitar su trabajo. La torpe y aislada ubicación de los equipos de diseño dentro de la burocracia ecuatoriana fue otro obstáculo para la reforma en ese país.

En Bolivia, la oposición radical dentro del ministerio de educación condujo a que inicialmente el equipo de diseño estuviera adscrito al ministerio de planeación, en donde contaba con el apoyo del ministro pero enfrentaba un constante ataque de la burocracia educativa. La reforma solo podía seguir adelante si se originaba en el ministerio de educación. El Presidente Sánchez de Lozada trasladó el equipo hacia allá, pero solo después de mejorar el ambiente para la reforma, mediante el nombramiento de un ministro de educación reformista y fusionando el departamento que anteriormente se ubicaba en el ministerio de planeación en un nuevo super-ministerio de recursos humanos.

Limitar el acceso a sus discusiones fue importante para que los equipos de diseño se protegieran de la oposición durante la etapa de formulación de políticas. De hecho, estos equipos actuaron como guardianes, determinaron quiénes podían tener acceso a las discusiones de las reformas a medida que se diseñaban. En algunos casos éstas incluyeron a muy pocos y las decisiones se tomaban relativamente a puerta cerrada, lo que expuso a los reformadores a objeciones y críticas que no habían sido previstas.

En Bolivia los sindicatos se sintieron excluidos de las decisiones. En México, los reformadores trabajaron sin contar con la retroalimentación del público en la revisión de los libros de texto del país, y se vieron forzados a retirarse cuando los críticos nacionalistas protestaron fuertemente sobre la reinterpretación del equipo en relación con algunos aspectos de la historia mexicana.

Finalmente, **el liderazgo y apoyo del ejecutivo** a los equipos de diseño resalta una vez más la importancia del compromiso de presidentes y ministros. En Bolivia, solo se lograron avances cuando los presidentes se interesaron en temas educativos; si perdían el interés o se distraían en otros asuntos, las iniciativas reformistas se detenían. En Minas Gerais, el equipo de diseño contó con el soporte del ministro de educación y del gobernador, lo que garantizó la oportuna aprobación legislativa. El apoyo ejecutivo fue necesario para lograr que la reforma educativa hiciera parte de las agendas políticas nacionales y para garantizar el éxito de las propuestas de los equipos de diseño.

El manejo de la oposición: Confrontación y negociación con los sindicatos docentes

Aunque la eficacia de los equipos de diseño dependía de su cohesión, interlocución con otros actores, ubicación dentro de la burocracia y del apoyo de los funcionarios ejecutivos, la fase de formulación de iniciativas de cambio generalmente se dio de tal forma que los proponentes pudieron controlar el ritmo de las discusiones y determinar el contenido de las reformas. Sin embargo, mucho de este control se perdió una vez que sus iniciativas se hicieron públicas, a medida que otros grupos intentaban modificar o hundir las propuestas.

En general, los sindicatos de maestros fueron los oponentes más activos y notorios de las reformas. Reaccionaron a las iniciativas haciendo huelgas, exigiendo mejores salarios y beneficios, protestando por su exclusión del proceso, formulando sus propias propuestas para cambios limitados y aduciendo que las nuevas políticas representaban una conspiración neoliberal para privatizar la educación.

Los reformadores manejaron la oposición de los sindicatos de diversas formas. En

México y Minas Gerais se optó por negociar con los profesores, mientras que en Bolivia, Nicaragua y Ecuador se decidió ignorarlos o enfrentarlos. En los cinco escenarios estudiados, los sindicatos demostraron una gran capacidad para lanzar fuertes protestas, pero la decisión entre la negociación y la confrontación no dependió de la fuerza de la oposición sino del lugar que los sindicatos ocupaban en el panorama político y social de cada país y de la forma como se evaluaron las dificultades.

En **México**, el Presidente Salinas optó por la **negociación** con el SNTE, en gran medida porque el poderoso sindicato de profesores tenía lazos cercanos y de largo tiempo con su partido, el PRI. Sintió que el sindicato debería tener algún rol en el proceso de reforma, no solo porque era la organización laboral dominante en el sector educativo, sino también porque tradicionalmente eran aliados del partido político. Las negociaciones permitieron continuar con la descentralización del sistema escolar del país, aunque el gobierno se comprometió con el SNTE a fijar los salarios de los profesores a nivel nacional en conversaciones anuales entre ellos y el gobierno. El resultado fue una reforma que no llegó tan lejos como algunos hubiesen querido, pero la decisión del presidente para negociar evitó un conflicto potencialmente más amargo con los oponentes.

También en **Minas Gerais**, el Ministro de Educación Mares Guia Neto optó por la **negociación** con el sindicato local de profesores —UTE—. Sin embargo, este sindicato era relativamente débil y la afiliación política del grupo con un partido de izquierda, el PT, no era de gran preocupación para la administración, por lo que la decisión de negociar no se basó en el peligro que representaba la oposición. En su lugar, el gobierno eligió participar en el diálogo con la UTE porque sabía que podía negociar desde una posición poderosa. Aunque los líderes sindicales se frustraron por la inflexibilidad de Mares Guia Neto en algunos puntos que consideraba esenciales en su programa, el deseo del ministro de incrementar los salarios y beneficios de los profesores ayudó a ganar cierto grado de buena voluntad y a reducir la intensidad de la oposición.

De otro lado, en **Bolivia** los factores políticos contribuyeron a que los reformadores **confrontaran** a los sindicatos, los cuales estaban vinculados a pequeños partidos de izquierda con una larga tradición de conflicto con el gobierno.

La falta de confianza entre la administración y los profesores creció; los aliados de los profesores presentes en la asamblea legislativa no apoyaron al gobierno. Sin embargo, los reformadores bolivianos tomaron drásticas medidas para avanzar en sus iniciativas, tanto así que amenazaron con despedir a los profesores que se rehusaran a levantar una larga huelga. Con la opinión pública en contra de los profesores y sus protestas, el gobierno se impuso, pero la intensidad del conflicto perjudicó la implementación.

Así mismo, en **Nicaragua** la estrategia de **confrontación** del gobierno estuvo determinada por la política partidista. El propósito primordial del programa de reforma del ministro Belli en 1993 fue acabar con la influencia del derrotado régimen sandinista en las escuelas, lo que hacía imposible la negociación con el sindicato ANDEN de profesores dominado por sandinistas. Belli fomentó la creación de un sindicato rival e impulsó su programa de reforma haciendo un llamado directo a las escuelas locales y a profesores individuales y dejando a los sindicatos de lado.

Finalmente, en **Ecuador** el gobierno trató de **ignorar** la organización de los docentes —UNE— cuando en 1998 envió una propuesta de reforma al congreso sin consultar al sindicato. Su decisión de no negociar se basaba en el supuesto muy razonable de que un sindicato intransigente, vinculado a un partido antigubernamental izquierdista, no estaría dispuesto a hacer ninguna concesión. Las protestas sindicales contra las iniciativas de esta reforma contribuyeron a derrotar la legislación propuesta, pero dada la intensidad del conflicto entre la UNE y la administración, es difícil imaginar cómo la situación se hubiese podido manejar de forma más exitosa.

Con excepción de Ecuador, los reformistas en los demás países tuvieron éxito con sus iniciativas. En México y en Minas Gerais la negociación condujo a algunos compromisos con los oponentes al cambio, mientras que en Nicaragua y Bolivia, los funcionarios avanzaron con sus programas a pesar de las objeciones de los sindicatos de profesores. No obstante, los defensores del cambio pronto aprenderían que la lucha por la reforma no termina con la promulgación de nuevas leyes.

Implementación de las reformas: Nuevos escenarios de conflicto

A medida que se implementaban las nuevas políticas, los sindicatos continuaron resistiéndose y el escenario de la reforma se movió de la “alta política” en las capitales nacionales a niveles más locales donde nuevos actores contribuirían a darle forma a los resultados. Aunque los reformadores comprendieron que el destino de sus iniciativas no estaba en sus manos durante esta fase del proceso, algunos encontraron alternativas para asegurar que las políticas se implementaran exitosamente.

Con el control de los tiempos en la implementación de políticas, la realización **voluntaria** de algunos cambios propuestos, la promoción de **incentivos** para que los profesores aceptaran los cambios y la **creación de capacidad** en actores a nivel local para implementar nuevas políticas, los arquitectos de la descentralización y otras reformas pudieron aumentar las probabilidades de que sus ideas fueran puestas en práctica.

Los **tiempos** de la reforma con frecuencia estuvieron determinados por la estrategia que los reformadores escogieron para sus negociaciones con los oponentes. En **México** y en **Minas Gerais**, donde los gobiernos habían negociado y dialogado con los críticos más notorios, se planteó que la estrategia de implementación más efectiva era realizar los cambios **de una sola vez**. En Minas Gerais, las elecciones de directores escolares y la creación de juntas locales de vigilancia se llevaron a cabo a muy poco tiempo de la aprobación del plan de Mares Guia Neto. Así mismo en México, después de aprobarse las reformas, gran parte de la responsabilidad de la administración de los centros escolares se llevó a nivel estatal.

En contraste, en **Bolivia** y **Nicaragua**, los reformadores enfrentaron una oposición más fuerte como resultado de su decisión de confrontar a los sindicatos. La implementación de la reforma sería imposible sin la cooperación de los profesores, así que los funcionarios decidieron implementarla **gradualmente**.

En Bolivia, se seleccionaron individualmente centros educativos para un proceso lento de “transformación” a través del cual se introducirían programas de estudio y

métodos de enseñanza a lo largo de varios años y grado por grado. En Nicaragua, la introducción de centros escolares autónomos comenzó muy lentamente; en el primer año del nuevo programa únicamente veinte centros urbanos de bachillerato adoptaron el nuevo modelo bajo el cual los consejos locales de profesores y de padres de familia asumieron alguna responsabilidad en la administración.

El programa se expandió gradualmente en los años subsiguientes. Otra forma de afrontar la persistente oposición al cambio fue hacer que la participación en programas de reforma fuera **voluntaria** al inicio. Este enfoque fue adoptado en **Nicaragua**, en donde a las escuelas se les permitió decidir sobre si crear o no los consejos que las transformarían en instituciones autónomas. El ministro Belli concluyó que los profesores podían estar más comprometidos con el nuevo modelo si tomaban parte en la decisión de aprobarlo a través del voto en sus propios centros educativos. Para alentar a los escépticos, el gobierno nicaragüense ofreció a los docentes un **incentivo**: la posibilidad de un salario incremental en un centro autónomo. Aunque el éxito de esta reforma como medida para el mejoramiento de calidad es aun materia de debate, la estrategia de implementación ha sido exitosa. A finales de 1999, el 40.1% de los centros escolares, el 68.5% de los estudiantes y el 62% por ciento de los docentes de todo el país estaban participando en el programa de escuelas autónomas.

Finalmente, dada la dimensión de las responsabilidades que se estaban delegando a niveles estatales, locales y escolares como resultado de estas reformas, era importante ofrecer recursos y soporte para **crear la capacidad** necesaria para implementar eficazmente de las nuevas políticas por parte de administradores y profesores. Estos esfuerzos constituyeron una parte significativa de las estrategias adoptadas en Minas Gerais, Bolivia y Nicaragua.

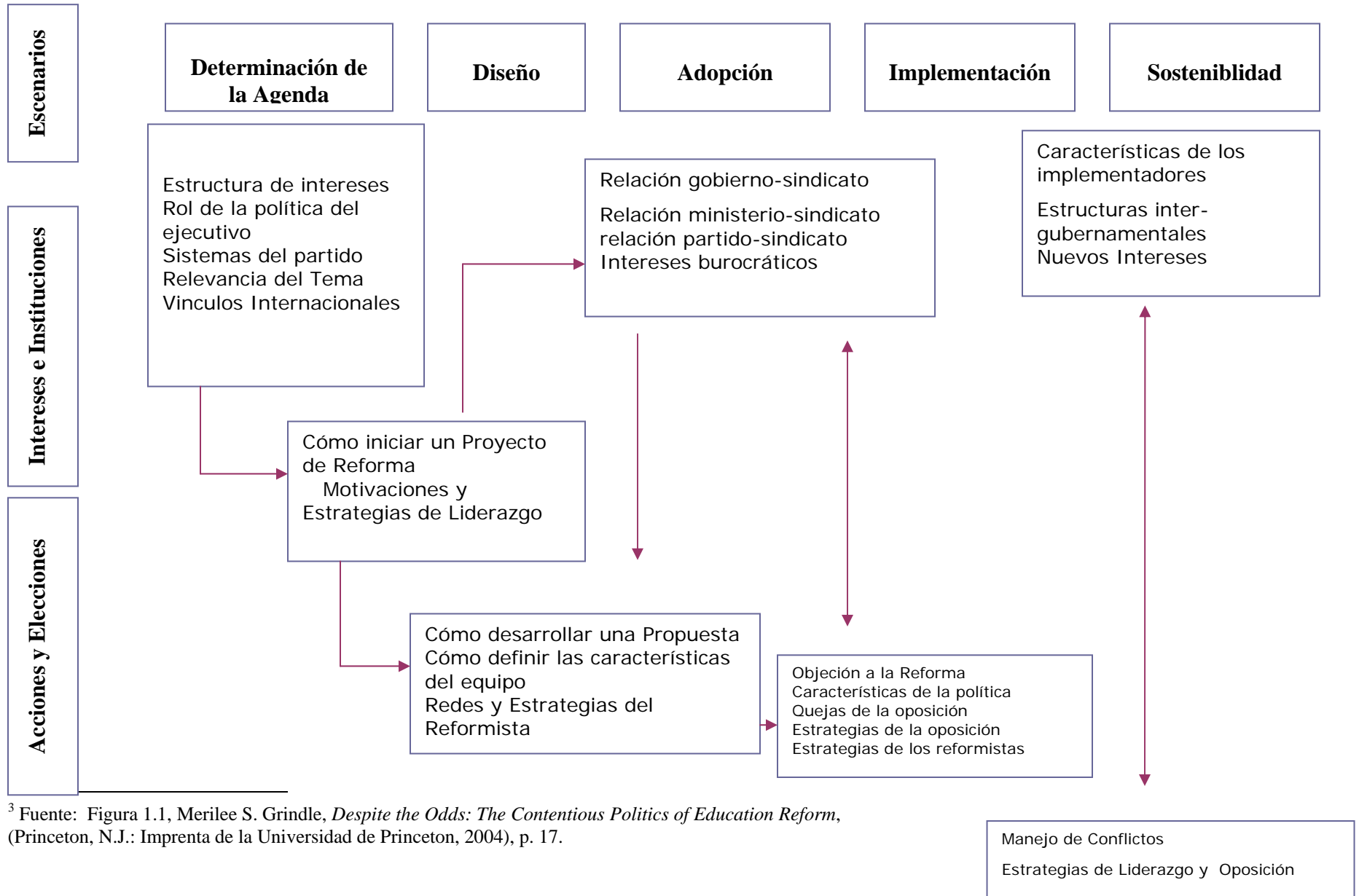
Independientemente de si se llegaba a un arreglo negociado con los oponentes, los reformadores fueron conscientes de la importancia del proceso de implementación, ya que la oposición a la reestructuración del sistema educativo no finalizaba con la adopción de nuevas políticas. Durante la etapa de implementación, el destino de la reforma recayó en manos de un grupo difuso de funcionarios regionales y locales, docentes y administradores escolares, cuya habilidad y entusiasmo para el cambio era definitivo. Durante esta fase, los defensores de la

reforma se mantuvieron activos y encontraron formas muy creativas para sacar adelante sus programas.

Conclusiones

La aprobación de las reformas educativas de largo alcance en Latinoamérica en la década del noventa constituyó un logro importante, considerando la intensidad de la oposición. El análisis de la Profesora Grindle de los procesos que tuvieron lugar en México, Minas Gerais, Bolivia, Nicaragua y Ecuador nos ayuda a entender cómo fue posible introducir reformas en los sistemas educativos en la región. (Ver en la Figura 1 el panorama por etapas del proceso de Reforma estudiado en *Despite the Odds*.)

Figura 1
El Proceso de la Reforma de Política Educativa³



³ Fuente: Figura 1.1, Merilee S. Grindle, *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*, (Princeton, N.J.: Imprenta de la Universidad de Princeton, 2004), p. 17.

La figura anterior muestra un panorama del proceso que siguieron las reformas educativas en gran parte de América Latina durante la década del 90. Durante las primeras etapas, las determinantes fueron la relevancia del tema en las políticas nacionales y el rol del poder ejecutivo en cada país. A medida que el proceso avanzó, desde la etapa del diseño de política hasta la adopción de la misma, las relaciones entre el gobierno y el sindicato de profesores se tornaron más importantes. En este punto, el ejecutivo y su equipo de diseño perdieron poder para controlar la dinámica de la reforma a medida que confrontaban o negociaban con los oponentes. Finalmente, las políticas se implementaron y nuevas fuerzas ingresaron al panorama. Los actores a nivel regional y local tuvieron una influencia significativa en la dirección que tomaron estos cambios, de tal forma que los reformadores tuvieron que establecer alianzas y dar incentivos para garantizar la sostenibilidad de sus iniciativas.

Entre las conclusiones que se derivan de estas cinco experiencias de reforma se destacan:

Una iniciativa de reforma es un proceso político dinámico que se desarrolla a lo largo del tiempo. En cada una de las etapas un entramado complejo de decisiones e interacciones entre los defensores y opositores del cambio influyeron sobre la forma y el contenido del programa. Esto permitió que la iniciativa no fuera condenada al fracaso simplemente porque los posibles beneficiarios eran débiles, mientras que aquellos que resistieron eran poderosos. Las experiencias descritas en *Despite the Odds* indican que una oposición bien organizada puede ser superada si se adoptan las decisiones estratégicas adecuadas.

Las reformas ocurrieron únicamente como respuesta a grupos de interés. De hecho, en muchos escenarios de América Latina, las propuestas fueron formuladas por equipos de diseño gubernamentales, bajo el liderazgo de presidentes y ministros interesados en la modernización del Estado, y en algunos casos en ausencia de presión organizada. De hecho, los grupos de interés generalmente fueron más reactivos que proactivos en el proceso de definición de cambios. Al menos durante la década de 1990, la iniciativa de la reforma surgió de los gobiernos mismos y no existían grupos organizados que exigieran una reestructuración del sistema educativo. Los ejecutivos con visión futurista tuvieron que liderar este tema.

Los defensores del cambio tuvieron más posibilidades de debilitar la oposición y promover nuevas políticas en la medida en que convirtieron la educación en un tema importante de las agendas políticas nacionales. Sin embargo, una vez que las iniciativas fueron anunciadas, perdieron capacidad para manejar el destino político de sus propuestas. Lo anterior sugiere que los equipos de trabajo deben aprovechar plenamente las fases tempranas del proceso, y estar preparados para enfrentar las críticas y contrarrestar los ataques que inevitablemente vendrán una vez que sus programas sean de conocimiento público.

Las decisiones estratégicas respecto a los tiempos u oportunidades afectaron los resultados de muchas iniciativas. Los reformadores eligieron el momento oportuno para impulsar propuestas de cambio y se replegaron estratégicamente cuando éste no era propicio. La conciencia sobre cuál es el momento indicado constituye un prerrequisito para una iniciativa de política exitosa.

En algunos casos, las agencias financiadoras tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo estuvieron involucradas en las reformas educativas como parte de la red internacional que promovió el cambio. En ocasiones su participación en las iniciativas exacerbó las rivalidades burocráticas. En algunos países los funcionarios resintieron la existencia de unidades de reforma bien financiadas y privilegiadas dentro de los ministerios y, en al menos un caso la competencia entre dos equipos diferentes de política apoyados internacionalmente debilitó los esfuerzos de ambos grupos. Por consiguiente, las entidades internacionales deben estructurar cuidadosamente su agenda para minimizar las tensiones institucionales que su patrocinio pueda generar. Además, para garantizar que sus recursos se utilicen de manera adecuada, estos actores deben tener cuidado en identificar a los socios latinoamericanos con el compromiso de innovación y el apoyo ejecutivo necesarios para la implementación exitosa de nuevas políticas.

Finalmente, los cambios fueron posibles en parte porque las reformas no necesariamente representaron una elección entre todo o nada. De hecho, algunas iniciativas fueron acuerdos negociados que permitieron que ocurriera el cambio en el contexto de una mayor tolerancia por parte de la oposición. Aunque no sea posible en todos los casos, hacer un esfuerzo para encontrar un terreno común con los

opponentes al cambio, puede traer consigo considerables dividendos a los reformistas.

A la luz de la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza que se ofrece a los niños latinoamericanos, se espera que estos hallazgos sean útiles para los diseñadores de políticas que reconocen la importancia de la reforma educativa para el futuro de sus países.