

MARZO 2006 - Año 8 / N° 23

Directora responsable: Marcela Gajardo
E-mail: mgajardo@preal.org
Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303
Santa Magdalena 75, of. 1002.
Santiago - CHILE
Internet: www.preal.org

A pesar de los esfuerzos realizados en América Latina por introducir reformas en la educación, se observa una gran dificultad para generar los cambios. Hasta ahora, en la formulación de políticas educativas los principales actores han sido los sindicatos docentes, el Ejecutivo y, en menor medida, los actores regionales o subnacionales. Cada uno de estos actores tiene su propio sistema de preferencias que varía desde el acuerdo total cuando se trata de políticas para ampliar la cobertura, al profundo desacuerdo con respecto a políticas cuya orientación es mejorar la calidad o la eficiencia. Así, la formulación de la política educativa en la región está desproporcionadamente sesgada hacia la expansión y el acceso, en lugar de la calidad y la eficiencia. Asimismo, en general es difícil llegar a acuerdos intertemporales, debido principalmente a la falta de capacidad del Ejecutivo para comprometerse. Esto ha redundado en sistemas educativos que dependen fuertemente de ciertas políticas básicas rígidas e intocables, que impiden realizar cambios fundamentales.

La reforma latinoamericana entre dos clases de políticas educativas

Extractado de "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006"

*Capítulo 10 "Dos clases de políticas educativas". Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
Washington D.C., 2005.
www.iadb.org/res/ipes/2006*

temporales, cómo se alinean sus intereses y, por ende, las posibilidades de conflicto o cooperación, así como los entornos en que se formula la política. Asimismo, exige comprender los elementos distintivos del proceso de formulación de políticas en el sector educativo, y cómo éste interactúa con el proceso general de formulación de políticas en los países.

Características del modelo general de formulación de la política educativa

En los últimos 15 años, todos los países de América Latina han introducido reformas significativas a sus sistemas educativos. Paradójicamente hay una percepción generalizada de que en la práctica es muy difícil lograr el cambio educacional y que algunos elementos fundamentales casi no han cambiado. ¿Por qué?

De un análisis minucioso se desprende que se están aplicando dos clases de políticas educativas:

- la primera engloba un conjunto de políticas básicas para mejorar la calidad y eficiencia, que son muy rígidas y resisten todo cambio fundamental;
- la segunda abarca un conjunto de políticas periféricas, relacionadas con la expansión y crecimiento de la matrícula, que son sumamente adaptables y hasta volátiles, y son objeto de modificaciones regulares, quizás con demasiada frecuencia.

Para entender por qué el cambio es difícil, hay que comprender a los actores principales, sus preferencias y horizontes

A escala mundial, los proveedores del sector educativo (los maestros) suelen estar bien organizados y muy informados de las decisiones de política que los pueden afectar. En cambio, los beneficiarios (los alumnos o, más precisamente, sus familias) están muy dispersos, suelen no estar organizados y reciben muy poca información acerca de lo que sucede en las escuelas. Estas asimetrías en la organización y en la información son el punto de partida para la mayoría de las características distintivas de la formulación de la política educativa.

La economía política de la educación reúne otras características importantes:

- No se rige por un principio organizativo global. La educación carece de una definición básica que, una vez formulada, confiera coherencia al conjunto del sistema. Pueden modificarse parcialmente características particulares de la provisión de educación sin realinear el conjunto de

la política educativa. Con frecuencia, los cambios y las reformas de política se van acumulando en capas, una encima de la otra.

- Los problemas de contratación son graves y generalizados. La actividad docente es sumamente difícil de observar y el desempeño escolar difícilmente puede ser objeto de un seguimiento por las autoridades educativas o los padres. Debido a la enorme magnitud de los sistemas escolares públicos, la coordinación es una tarea ardua. En consecuencia, la norma es que los incentivos sean mínimos, porque establecer una correspondencia entre el esfuerzo de las personas y su contribución al producto final es casi imposible. Este “producto” del proceso educativo tampoco es fácil de cuantificar. Sólo a mediano y largo plazo, a medida que los estudiantes empiecen a ingresar a la fuerza laboral, los productos se vuelven verdaderamente visibles y cuantificables.
- La implementación de la política educativa es una tarea compleja. Generalmente exige que participen numerosos actores —docentes, directores, estudiantes, supervisores, burocracias centrales y subnacionales y padres— o, como mínimo, que no se opongan activamente. Contar con datos específicos sobre plazos y localidades es muy importante para el funcionamiento del sistema. Concretamente, determinar si una decisión centralizada se está llevando a la práctica en una localidad es una tarea de gran envergadura.

El poder de los sindicatos y las fuerzas compensatorias

La combinación de las características mencionadas tiene una repercusión política importante: los sistemas educativos corren constantemente el riesgo de quedar cautivos de los proveedores en lo que respecta a puestos docentes y administrativos, control de

decisiones y de procesos clave de organismos educacionales, nombramientos, medidas disciplinarias, distribución de incentivos y alicientes, capacitación, administración y sistemas de gestión del personal.

Este riesgo podría ser compensado o contrarrestado por dos fuerzas fundamentalmente:

- Un Estado sólido que cuente con una administración pública eficaz regida por mecanismos acertados de rendición de cuentas.
- Una cultura profesional firmemente arraigada, que comprometa al profesorado y otros partícipes importantes con valores de conducta, estándares altos de idoneidad docente y una orientación al interés público.

En América Latina, sin embargo, estas dos fuerzas compensatorias tienden a ser deficientes. Los sindicatos suelen tener una considerable capacidad de resistencia, en tanto que los gobiernos tienden a caracterizarse por horizontes temporales muy cortos. Por otra parte, no existe un número importante de asociaciones de funcionarios públicos con capacidad para orientar o mantener las políticas a largo plazo. Debido a un historial de conflictos con los sindicatos, los gobiernos tienen menor capacidad para comprometerse a respetar los acuerdos intertemporales con los mismos; en algunos casos, porque el gobierno en funciones no puede atarle las manos a gobiernos futuros y, en otros, porque no se respetaron acuerdos laborales preexistentes.

Esta incapacidad del Estado en América Latina para celebrar acuerdos intertemporales tiende a redundar en sistemas educativos que dependen en forma extrema de reglas rígidas y definiciones institucionales que conforman un conjunto de políticas básicas intocables que no pueden negociarse, independientemente de que cambie por completo el entorno económico del sistema educativo. Entre dichas políticas básicas se encuentran:

- La participación público/privada en el mercado.
- La educación pública gratuita en todos los niveles.
- La absoluta estabilidad en el empleo y las reglas sobre contratación, ascensos y jubilación docente, que son prácticamente imposibles de modificar.
- La continuidad del alcance nacional y, por ende, el poder de negociación de los sindicatos docentes.

En la última década y media no se registraron cambios sustanciales a estas políticas básicas. La única excepción es el caso de la reforma para la creación de incentivos docentes en Chile.

A diferencia de esta rigidez de las políticas básicas, la posición relativamente débil del Estado —acentuada con cambios de gobiernos e incluso de líderes dentro una misma gestión— da lugar a una gran volatilidad en las políticas periféricas que abarcan ámbitos como: la capacitación de maestros; el diseño, elaboración y distribución de libros de texto y material didáctico; los programas de estudio; la integración de tecnología en el aprendizaje, y toda una serie de innovaciones educativas.

En cuanto a la segunda fuerza compensatoria mencionada, cabe señalar que en América Latina los maestros no tienen una cultura profesional firmemente arraigada y ampliamente compartida. Algunos han recibido una formación deficiente en institutos pedagógicos de dudosa calidad y han ingresado a la profesión mediante prácticas basadas en todo tipo de criterios no profesionales (ya sea recurriendo a influencias políticas o a la corrupción, en que los puestos de trabajo se adquieren de funcionarios sindicales u otras autoridades). Por otra parte, la administración de los docentes está a cargo de una burocracia que no tiene la formación necesaria para administrar el sistema educativo. Por lo tanto, ante la típica ausencia de otros grupos

significativos que hagan oposición a los sindicatos, estos ejercerán un papel dominante en la educación en América Latina, a tal punto que puede afirmarse que son el único protagonista en el proceso de formulación de la política educativa de la región con un poder de voto incuestionable.

¿Hay margen para la cooperación?

El panorama presentado hasta ahora puede parecer demasiado sombrío y cabría preguntarse si existe margen para algún grado de cooperación. La literatura reciente sobre la reforma educacional ofrece una visión más alentadora al respecto.

Se observa que cuando se trata de implementar políticas orientadas a la expansión de la educación e incrementar la tasa de matrícula, las partes están casi siempre de acuerdo. Los padres y los niños quieren más educación. Los docentes y los sindicatos ven en el aumento de la tasa de matrícula más posibilidades de empleo, y las autoridades, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, tienden a apoyar políticas que les permitan entregar a los grupos que representan resultados muy concretos: una mayor escolarización, la construcción de nuevas escuelas, etc. Los organismos de crédito internacionales también apoyan las reformas de este tipo, porque ampliar la capacidad implica realizar grandes inversiones, que reportan productos tangibles y cuya implementación no es complicada. Este tipo de política educativa y de reforma de la enseñanza fue la norma en los años sesenta, setenta y ochenta en la mayoría de los países, y sigue siendo generalizada y significativa en todos los países.

No obstante, las medidas de expansión son insuficientes cuando el objetivo es mejorar la calidad de la educación o fomentar un uso más eficiente de los recursos. En los años noventa, eso suscitó impaciencia en las élites modernizadoras, preocupadas por las perspectivas de desarrollo de los

países latinoamericanos. Al emprender vastas reformas económicas e institucionales, muchos gobiernos estimaron que era necesario actuar decididamente, no sólo para ampliar el acceso sino también para llevar a cabo reformas que mejorarían la calidad y eficacia del sistema educativo.

La cooperación no se logra tan fácilmente en este tipo de políticas educativas que, con frecuencia, incluyen una reorganización sustancial de la labor

Las preferencias de los actores principales en el proceso de formulación de la política educativa

Los tres actores que ejercen el poder de voto en la formulación de la política educativa tienen preferencias complejas. A continuación se presentan estas preferencias según su orden de intensidad aproximada (lo cual significa, por ejemplo, que si un sindicato debe elegir entre más puestos de trabajo y la seguridad del empleo para los docentes ya empleados, tiende a preferir la segunda opción).

El Ejecutivo: mejorar la educación como parte de un programa de trabajo más amplio de modernización y desarrollo, mantener la estabilidad política global, utilizar la masa salarial en educación como cauce para la influencia política, la obtención de votos y el control presupuestario. Horizonte a corto plazo. Ejercen un papel las ideologías de modernización y eficiencia.

Sindicatos: seguridad en el empleo, creación de puestos docentes, control de los nombramientos y del funcionamiento del sistema educativo (cautivo), mantenimiento del poder de negociación a escala nacional, mejores salarios. Horizonte a largo plazo. Suelen caracterizarse por ideologías laboristas y de izquierda.

Actores subnacionales: creación y/o expansión de oportunidades para la influencia política, obtención de votos, evitar mandatos no financiados o límites sobre el gasto discrecional, mejoras de la economía local en el contexto de una competencia interjurisdiccional.

de los docentes, creando incentivos, sistemas de supervisión y mejorando la rendición de cuentas a través de la descentralización o la intensa participación de los padres. Incluso corregir las injusticias mediante expansiones generalizadas de la matrícula, por ejemplo, atendiendo a las necesidades de las poblaciones excluidas (de extrema pobreza o poblaciones indígenas), puede engendrar conflictos cuando requiere decisiones redistributivas. Sigue lo mismo en reformas del financiamiento que tienen por objetivo distribuir el gasto educativo en forma más justa, generalmente reduciendo los recursos de grupos o jurisdicciones que gozaban de una situación privilegiada.

Los actores y sus intereses

Simplificando un poco, podría sostenerse que en la principal escena política de América Latina de los últimos 15 años han intervenido dos actores:

- **Los sindicatos**, que ejercen una función dominante y con frecuencia se han sentido amenazados por las reformas que fueron la norma en este período, no sólo por el efecto que ello tiene sobre el interés de sus miembros, sino también para su viabilidad y poder como organismo.

- **El Poder Ejecutivo:** las reformas siempre han sido gestadas por grupos de tecnócratas interesados en la modernización, procedentes de ministerios clave como el de Educación o el de Planificación. El surgimiento de Ejecutivos dinámicos que han sabido actuar en forma decidida parece indicar que la descripción de la formulación de la política educativa entre un sindicato fuerte y un Estado débil posiblemente tenga que redefinirse para tener en cuenta casos en que las autoridades educativas declaran que la política educativa es prioritaria por una serie de razones relacionadas con el crecimiento y la equidad, y actúan mucho más enérgicamente que lo

habitual, con apoyo presidencial o tecnocrático.

Los únicos otros actores de peso que podrían tener la relevancia de los sindicatos y el Ejecutivo son los *gobiernos subnacionales*. Estos actores adquirieron considerable influencia a medida que fue intentándose la descentralización educativa. Aunque su influencia se hizo extensiva a muchos ámbitos de la política educativa —la estructura del sistema educativo formal, los programas de estudio y la creación de innovaciones y reformas específicas de la región que más adelante tendrían una difusión nacional— adquirieron poder de veto cuando se quería determinar si se estaban efectivamente traspasando ciertas atribuciones de educación a los niveles subnacionales. Al respecto, otros actores —empresas, medios de comunicación y las familias— han ejercido, en el mejor de los casos, solo una función de respaldo.

Gestación de conflictos

Para resumir, la formulación de la política educativa en América Latina está desproporcionadamente sesgada hacia políticas centradas en la expansión y el acceso, en lugar de la calidad y la eficiencia. Este sesgo significa que, en la mayoría de los casos, las políticas tienen por objetivo fomentar la expansión, lo cual implica que una proporción considerable de la labor de formulación se desarrolla en forma cooperativa, ya que están alineadas las preferencias de los actores principales. Esta realidad tiende a generar presiones para que se aborden cuestiones relacionadas con la calidad y la eficiencia, sobre todo a medida que grupos de la élite política, económica e intelectual se dan cuenta

que una mera expansión no se traduce en un sistema educativo de calidad, ni mejora la asignación de recursos ni beneficia a los que quedan marginados después de una expansión a gran escala. Pero en las reformas para mejorar la calidad y eficiencia los intereses de los actores no se alinean: surgen conflictos, principalmente entre el sindicato y el Ejecutivo.

En vista de la naturaleza de los actores y de la arena política en la que intervienen, la falta de cooperación y los conflictos abiertos se limitan a unos pocos ámbitos. En el escenario más común, el Ejecutivo y el sindicato celebran negociaciones privadas y directas, las cuales se realizan “a puerta cerrada”.

Este escenario se caracteriza por la falta de rendición de cuentas y la exclusión de todos los demás interesados. En entornos descentralizados, los actores del poder subnacional pueden pasar por la puerta cerrada. Más exactamente, la coordinación entre los niveles de gobierno puede transformarse en el principal ámbito de conflicto. No es de sorprender que en estas situaciones con frecuencia no se logre contener los conflictos. El conflicto termina en “la calle” con distintos grados de intensidad, desde simples huelgas a eventos que perturban el orden civil y político. Por último, dada la importancia de la implementación en la política educativa, surge una “burocracia callejera” que se transforma en la cuarta escena clave en que los conflictos se ventilan. Nos referimos a las legiones de docentes, directores de escuela y supervisores que, en última instancia, ejercen un gran control de lo que sucede en las escuelas y las aulas, ya que son el punto de entrega final de los servicios educativos.

Los procesos de formulación de política

Un último aspecto que hay que tener en cuenta cuando se aborda el proceso de formulación de política en el sector educativo, es cómo se relaciona éste con el proceso de formulación de política general del país. Aspectos como el poder relativo del Ejecutivo con respecto al Congreso, el grado de articulación entre los sindicatos y los partidos políticos, el alcance de la élite regional, y otros elementos fundamentales del proceso general de formulación de políticas, varían de un país a otro debido a una serie de factores institucionales e históricos. Es evidente que estas características interactúan con el entorno político particular del sector de la educación y arrojan determinados resultados. La evidencia de algunas reformas estudiadas en América Latina indica que el proceso general de formulación de políticas de un país afecta tres aspectos clave del diseño de la política educativa. El primero es la selección del foro en que se debate el conflicto. El segundo es la probabilidad de que la reforma o los cambios de política se lleven a la práctica. Y el tercero es la probabilidad de que la política educativa trascienda y afecte el proceso general de formulación de políticas y los cauces a través de los cuales tiene ese efecto, intensificando los conflictos, creando grandes desequilibrios fiscales o generando actores políticos que traspasan los límites del sector de la educación para transformarse en contrincantes en la escena nacional. ©