

JULIO 2000 - Año 2 / N° 6

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: preal@terra.cl

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

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.cl

**La introducción de reformas educativas suele experimentar una importante resistencia de algunos grupos sobre los que recaen diversos costos del cambio. Esta oposición es estudiada por dos modelos de análisis distintos —uno que se sirve de la economía en sus métodos y supuestos; y otro que recurre más que nada a la sociología— pero coincidentes en cuanto a su pronóstico: el probable fracaso de las iniciativas reformistas.**

**No obstante estos análisis, la realidad muestra que varios países latinoamericanos han logrado introducir y consolidar cambios en sus sistemas educativos. Una explicación a esta paradoja, y que habitualmente los analistas no consideran debidamente, es la capacidad de los reformadores de desarrollar estrategias para sortear las dificultades. Esto implica considerar la reforma como un proceso constante de diseño, toma de decisiones y materialización que genera oportunidades para influir sobre el resultado del conflicto y de la resistencia. Un estudio más minucioso de cómo operan las estructuras sobre las que se desarrollan los cambios, el potencial del accionar humano y la forma como se desarrolla el proceso de introducción de reformas, permite ampliar las posibilidades para su éxito y supervivencia.**

## La paradoja de la reforma educacional: Pronosticar el fracaso y encontrarnos con el avance

*Este texto resume algunos de los principales planteamientos presentados por Merilee S. Grindle, de la Universidad de Harvard, en su documento «La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrarnos con el avance». Fue presentado en el seminario Internacional «Reformas Educativas y Política en América Latina» (Santiago, Chile, 17-19 enero 2000), organizado por el Grupo de Trabajo sobre Obstáculos Políticos a las Reformas, que coordina el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).*

La reforma de los sistemas nacionales de educación ocupa un alto sitial en las agendas de los países de América Latina. Más aún, prevalece un amplio consenso relativo en que el acceso a una educación de calidad debe ser más equitativo; que la gestión educativa debería ser de responsabilidad de aquellos que están más cerca del escenario donde se imparte; que debería dotar a los ciudadanos con las habilidades apropiadas para poder llevar vidas productivas en el siglo XXI; y que debería ser transmitida por quienes poseen la preparación y capacidades necesarias para hacerlo en forma óptima.

De esta manera, durante los '90 muchos países han avanzado hacia el diseño e introducción de reformas mayores en la política y prácticas educativas. Sin embargo, a menudo las experiencias de

reforma han sido recibidas con desconfianza y protestas, en lugar de apoyo y consenso. En ocasiones, los reformadores no han estado preparados para el grado de resistencia que han encontrado sus planes, no así los expertos en economía política que estudian las reformas educacionales, cuyos modelos de análisis pronostican conflicto, desacuerdo y oposición al cambio. Pero explorar las fuentes de conflicto y la resistencia crea, ulteriormente una paradoja para aquellos que buscan explicar el cambio. Las restricciones que anticipan son reales e importantes, pero al mismo tiempo abundan las evidencias de una introducción exitosa del cambio. De 1990 en adelante, por ejemplo, más de 10 países latinoamericanos han introducido y mantenido importantes cambios en estructura y contenido de los programas nacionales de educación. La paradoja de la reforma educacional reside, entonces, en explicar la incidencia de un considerable avance en medio de paisajes políticos y modelos de economía política que pronostican el fracaso.

### Los argumentos a favor para realizar la reforma

Los adelantos latinoamericanos en educación pueden compararse favorablemente con aquéllos de la mayoría de las otras regiones del mundo en desarrollo (Tabla 1), a pesar de haber grandes diferencias de logros entre los países de la región (Tabla 2). Se ha realizado una encomiable labor respecto de hacer ampliamente accesible la educa-

ción, pero los avances no han ido a la par en términos de la calidad. Ésta no sólo es baja en general, sino también se la provee de un modo no equitativo. A esto se suma la ineficiencia y baja efectividad de la administración educacional, caracterizada por el centralismo tanto en la gestión como en el financiamiento. Esto último creó otra característica del sistema que alentó la baja calidad: la falta de compromiso de los padres y de la comunidad local con los asuntos educativos. Las reducciones presupuestarias asociadas a la crisis de los '80 limitó más los esfuerzos orientados a las mejoras en educación.

Así, en los años '90 quedó en evidencia que los sistemas educacionales que habían funcionado durante décadas estaban en crisis. Pero las reformas no sobrevienen sólo porque un sistema está en crisis o porque los datos apuntan a condiciones desalentadoras. Éstas se hacen posible cuando los asuntos adoptan la naturaleza de problemas públicos y ganan significado político; cuando voces influyentes las promueven y la opinión pública a lo menos tolera el cambio. En este contexto surgen las principales preocupaciones que motivaban a los reformadores, que se pueden resumir en las siguientes tendencias:

**• De las calamidades macroeconómicas al desarrollo del capital humano.**

Entre quienes abogaban por el cam-

bio, se encontraban aquellos preocupados fundamentalmente del crecimiento económico y de las consecuencias de la globalización para sus países. Muchos economistas redescubrieron la importancia del *capital humano*, que había sido destacada por el pensamiento desarrollista de los años '60 y '70. No sólo empezaron a vincular el desarrollo del capital humano con un crecimiento elevado y sostenido, sino también a asociarlo con la capacidad de sacar ventajas de la globalización. Así, se volvieron menos reticentes al gasto social, la innovación y reorganización, particularmente en el ámbito de la educación. Esta perspectiva se constituyó en un ingrediente extremadamente importante en el consenso emergente, dado el lugar preminente que ocupa la economía en la formulación de políticas.

**• De la política democrática a los políticos reformistas**

En la medida que la política democrática se fue afirmando en América Latina durante los '80 y '90, también fue aumentando la importancia de la educación a los ojos de los políticos. Aumentaron las presiones para que éstos se mostraran sensibles a las necesidades de la ciudadanía. Al igual que los economistas, los científicos políticos, sociólogos y antropólogos se hallaban redescubriendo el *capital social*.

La economía y la política también coincidieron en un renovado interés en

la descentralización del gobierno y, con ello, se repensó cómo podían gestionarse los servicios educacionales.

**• De la movilización social al buen gobierno y más allá.**

En la instauración de los sistemas democráticos en la región, emergió una gran cantidad de organizaciones de todo tipo desde la sociedad civil, que pensaban que su misión incluía aumentar la participación y la voz de la ciudadanía proveyendo servicios urgentemente necesarios que los gobiernos no podían, no querían o no debían entregar. Las organizaciones civiles estaban especialmente preocupadas de la educación, dado el vínculo entre ésta y la pobreza. Un sistema de educación mejorado y transformado no sólo contribuiría a mejorar los niveles de ingreso y a disminuir la desigualdad, sino también al dominio de las habilidades necesarias para una participación efectiva en la comunidad y en la toma de decisiones nacional.

Así, partiendo de una gran variedad de puntos de vista —crecimiento y capital humano, democracia y su consolidación, cálculo electoral, capital social y buen gobierno, superación de la pobreza y equidad—, la reforma de la educación fue identificada como una condición medular para alcanzar el desarrollo económico, político y social.

Tabla 1

**Indicadores de educación en países en desarrollo, por región 1997.**

	Tasa de Analfabetismo* 1997		Matrícula Neta como % de edad relevante		Gasto Público en educación	
	HOMBRE	MUJER	PRIMARIA	SECUNDARIA	% PIB 1993-1996	% Gasto Gubernamental
Africa Sub - Sahariana	34	50	56.2	41.4	5.4	—
Estados Arabes	22	50	86.4	61.7	—	15.8
Asia del Este	9	22	99.8	71.0	2.7	13.6
Asia del Este (excluyendo China)	—	—	97.9	93.7	3.5	17.5
Sur Este de Asia y el Pacífico	—	—	97.8	58.3	3.0	—
Sur de Asia	36	63	78.0	56.5	3.3	11.2
Sur de Asia (excluyendo India)	—	—	80.9	45.2	3.0	—
América Latina y el Caribe	12	14	93.3	65.3	4.5	17.9
<b>Todos los países en desarrollo</b>	<b>19</b>	<b>34</b>	<b>85.7</b>	<b>60.4</b>	<b>3.6</b>	<b>14.8</b>

Fuentes: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1999, p.179; Banco Mundial, World Development Report, 1999-2000, p.233.

\* Como porcentaje de personas de 15 años y más.

Tabla 2

Indicadores de educación en América Latina, 1995.

País	PNB per cápita 1997 (US\$)	Tasa de Analfabetismo Adulto (%)	Matrícula Neta Primaria (%)	Matrícula Neta Secundaria (%)	Alumnos que Alcanzan 5º Grado (% de cohorte)	Vida escolar estimada (años)	Gasto Público en educación (% PNB)
Argentina	8.770	4	-	-	-	-	3,3
Bolivia	950	16	-	-	-	-	6,6
Brasil	4.720	16	90	20	71	11	5,5
Chile	5.020	5	86	55	100	12	3,0
Colombia	2.280	9	81	50	73	11	4,0
Costa Rica	2.640	5	88	43	88	10	4,6
Cuba	-	4	99	59	100	11	-
R. Dominicana	1.670	17	81	22	-	11	1,9
Ecuador	1.590	9	94	-	85	-	3,4
El Salvador	1.810	23	78	21	77	10	2,2
Guatemala	1.500	33	-	-	50	-	1,7
Haití	300	54	-	-	-	-	-
Honduras	700	29	90	-	60	-	3,6
México	3.680	10	101	51	86	-	4,9
Nicaragua	410	37	78	27	54	9	3,7
Panamá	3.080	9	-	-	-	-	4,6
Paraguay	2.010	8	89	33	71	9	3,4
Perú	2.460	11	91	53	-	12	3,9
Uruguay	6.020	3	93	-	98	-	2,8
Venezuela	3.450	8	82	19	89	11	5,2

Fuentes: Banco Mundial, Base de Datos de Estadísticas de Educación.

### Contenido de la reforma y fuentes de oposición

Dado que las reformas de acceso ya se habían materializado en casi todos los países de América Latina, los principales esfuerzos en las agendas de educación estaban centrados en mejorar su calidad, que implicaba, entre otras cosas, medidas para: reducir la repetición y deserción escolar, descentralizar la educación primaria y secundaria, reformar los currículos; promover cambios pedagógicos; y establecer estándares junto a exámenes regulares que midieran el rendimiento escolar y los logros de las escuelas.

Pero este conjunto de medidas generan oposición y resistencia de parte de grupos políticos importantes, como:

- Los sindicatos de profesores del sector público.
- Los empleados de la administración educacional.
- Los dirigentes de los partidos y otros políticos.
- Otros, como los maestros individuales y supervisores de las escuelas, y funcionarios regionales y municipales.

Hay buenas razones para pensar que

la resistencia política como la esbozada podría obstaculizar la reforma educacional. Esta es, ciertamente, la conclusión a que llegan dos modelos de economía política distintos, pero ampliamente aceptados. Uno de ellos se sirve de la economía en sus métodos y supuestos; el otro recurre más que nada a la sociología para su compenetración con la actividad política. A pesar de sus diferencias, estos enfoques concuerdan en anticipar las dificultades de la reforma y en el modo cómo las estructuras y los incentivos operan contra la posibilidad de cambio.

### Explicaciones desde dos enfoques

Los economistas políticos que recurren a la *economía neoclásica* plantean que aquellos cuyo interés egoísta se vea afectado de forma inmediata y negativa por la reforma, se le opondrán, y aquellos que vean ventajas personales en ella, la apoyarán. Los individuos que persiguen sus estrechos intereses egoístas tenderán a organizarse para ejercer presión política sobre los tomadores de decisiones, mientras que los beneficiarios

tienden a estar más dispersos y menos organizados. Tal análisis de costo-beneficio indica que, a la hora decisiva, las fuerzas de la oposición contra el cambio son más poderosas que las que lo favorecen, por lo que es altamente probable el fracaso de los esfuerzos para transformar las cosas.

Por su parte, la escuela de economía política que recurre a la *sociología* se concentra en el conflicto de los grupos de interés en la lucha en torno al cambio. Le preocupan las colectividades (en lugar de individuos con intereses egoístas), la conciencia de grupo, las instituciones y el poder. Plantea que los grupos muchas veces se ven motivados por intereses materialistas, pero también pueden tener valores, historias, afiliaciones y alianzas que estimulan su accionar político. Estos analistas consideran que la reforma educacional es improbable, pero que ocasionalmente acontece. En una perspectiva histórica, los intereses que defienden el *statu quo* tienden a ser más poderosos que aquellos que buscan el cambio. Sin embargo, sostienen que los grupos que pueden favorecer la reforma, en cuanto logren crecer y organizarse bien, tal vez establezcan



lazos históricos con otros grupos que los apoyarán y muchas veces se verán influenciados por las metas y estrategias de sus líderes. Como resultado, las salidas negociadas de un conflicto pueden a veces favorecer el cambio.

Los dos enfoques mencionados permiten a los analistas comprender los incentivos y las estructuras del poder y cómo ellas refrenan la acción.

### La paradoja

Los actuales enfoques analíticos son buenos para permitir entender la oposición, aunque traten solamente la mitad del cuento. Sin embargo, habitualmente no reconocen a los reformadores la capacidad de desarrollar estrategias para sortear las dificultades. Más aún, generalmente fracasan en considerar la reforma como un proceso constante de diseño, toma de decisiones y materialización que genera oportunidades para influir sobre el resultado del conflicto y de la resistencia. Las políticas de la reforma pueden ser captadas mejor a través de lentes genuinamente analíticos que permiten ver una interacción dinámica de *estructura, acción y proceso*.

**Estructura.** Ésta encierra las características relativamente durables de una sociedad, una economía y un sistema político que afectan el resultado de los esfuerzos de los reformadores. Los analistas generalmente dan por sentadas las estructuras y tratan a las organizaciones como actores unitarios, en vez de ahondar en ellas para comprender su composición y su dinámica. Por ejemplo, si bien generalmente es cierto que los sindicatos de profesores se oponen a las reformas educacionales, su coherencia y poder en cuanto organizaciones sólo pueden ser estimados analizando temas como: ¿En qué se basa el poder de la dirigencia sindical? ¿Está esa dirigencia unida? ¿Hasta qué punto domina a sus miembros y a las organizaciones dependientes de nivel regional y local? ¿Hay elementos reformadores o descontentos dentro de esos sindicatos? ¿Se identifican los profesores ocasionalmente como profesionales y no como

trabajadores? De modo similar, es importante formular preguntas acerca de las dinámicas internas y las condiciones de las burocracias educacionales. Por ejemplo, no todos los burócratas carecen de motivaciones, son perseguidores de renta o servidores públicos cansados y desilusionados. Algunos individuos y unidades pueden constituir valiosos aliados para los reformadores.

**Acción.** Si un análisis más profundo de las estructuras favorece la comprensión de la oposición al cambio, puede haber oportunidades para una negociación, alterando el contenido de los cambios de modos que alienen un mayor apoyo o atraigan a las unidades reformadoras hacia una coalición de apoyo. Para considerar tales posibilidades, deberá contemplarse *el papel del accionar humano* en las iniciativas de reforma; es decir, el grado en que una intervención humana puede avanzar acciones específicas y estrategias para alterar el resultado de conflictos políticos o burocráticos. De hecho, los casos empíricos confirman con regularidad la importancia del liderazgo para los resultados de una reforma. La información puede ser una importante herramienta para aumentar la tolerancia pública del magisterio y de la burocracia respecto al cambio, para alterar los términos del debate o minar la oposición. Por último, también se puede fortalecer el potencial de cambio creando redes de reformadores, tanto entre nacionales como con alianzas de agencias y ONGs internacionales y organizaciones de la comunidad, entre otros.

**El proceso.** Éste también constituye una característica importante de la reforma, entendiendo el *proceso* como la cadena de acciones y decisiones que marca el progreso de una iniciativa de reforma desde el momento en que es meramente una idea hasta su materialización. Un proceso engloba múltiples sitios en que se toman decisiones, como pequeñas reuniones al interior de agencias burocráticas. Quien se encuentre presente al momento de tomarse una decisión, puede influir sobre el contenido de la misma, promoviendo el cambio o

retardándolo. El proceso también puede ocasionalmente abrirse para incluir negociaciones con los intereses afectados, como los sindicatos, o para incluir otros intereses —como alcaldes que se ven afectados por las reformas que tienden a la descentralización—, y que pueden convertirse en socios de las reformas si son involucrados en el proceso de toma de decisiones. Lo mismo puede decirse respecto de supervisores de escuelas, maestros y apoderados. Algunos países han descubierto que la creación de consejos nacionales de educación y su inclusión en el proceso de reforma ha sido de utilidad para apoyar el cambio.

### Análisis de la realidad

Los buenos reformadores están muy conscientes de la importancia de la estructura, la acción y el proceso en los resultados de las reformas, y emplean ese conocimiento para promover el cambio. Otros, en cambio, fallan en este aspecto y, en ocasiones, están tan convencidos de que sus reformas son técnicamente correctas que proceden de modos políticamente ingenuos. Algo similar ocurre con muchos analistas de las reformas que se centran en las limitaciones sin considerar las oportunidades que existen para esquivarlas.

Desde luego la reforma no siempre llega a suceder. Sin embargo, es probable que acontezca con mayor frecuencia de lo que anticipan los actuales modelos de economía política. También se realizaría con más frecuencia si los reformadores contaran con mayor caudal de información relevante sobre los entornos políticos que deben encarar y sobre el potencial que existe para alterar esos entornos. Aquellos que investigan las iniciativas de reforma educacional necesitan, entonces, ir más allá de los actuales análisis para intentar comprender los modos en que la estructura, la acción y el proceso se combinan para crear —al menos de tanto en tanto— un espacio suficiente para maniobrar en favor de la introducción y supervivencia de la reforma. ©