



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

**N° 36**

## **Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas<sup>(\*)</sup>**

**Juan Carlos Navarro**

Agosto 2006

(\*) Este documento fue originalmente publicado como el Capítulo 10 de La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina (IPES). Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. El libro se puede adquirir en <http://shop.iadb.org/iadbbookstore>. El PREAL agradece la autorización del Banco Interamericano de Desarrollo para reproducir este capítulo en la Serie PREAL Documentos.

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



## ÍNDICE

LA POLÍTICA EDUCATIVA NO ES DE UNA SOLA CLASE, SINO DE DOS CLASES: LA DE EXPANSIÓN Y AUMENTO DE LAS TASAS DE MATRÍCULA, Y LA QUE PROCURA MEJORAR LA CALIDAD Y LA EFICIENCIA	5
CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA: MODELO GENERAL	5
LA POLÍTICA EDUCATIVA Y EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA (PFP) GENERAL: ALGUNOS EJEMPLOS	11
México: descentralización	11
México: incentivos y evaluaciones docentes	12
Argentina: descentralización	14
Argentina: incentivos docentes solo de nombre	15
Brasil: estrategia para arreglar la descentralización	17
Chile: ¿excepción a la regla? La creación de incentivos docentes	19
CONCLUSIÓN: LA DINÁMICA CONJUNTA DE LOS PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA (PFP) EN LAS ESFERAS NACIONAL Y EDUCATIVA	22



## **LA POLÍTICA EDUCATIVA NO ES DE UNA SOLA CLASE, SINO DE DOS CLASES: LA DE EXPANSIÓN Y AUMENTO DE LAS TASAS DE MATRÍCULA, Y LA QUE PROCURA MEJORAR LA CALIDAD Y LA EFICIENCIA**

La educación es un ámbito que ha sido objeto de una intensa reforma en América Latina en los últimos 15 años. Todos los países de la región han introducido cambios significativos a sus sistemas educativos. Paradójicamente, toda esta actividad ha coincidido con 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 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 (PFP) en el sector educativo, y cómo ese PFP sectorial interactúa con el PFP general en los países.

A continuación se analizan seis ejemplos de la formulación de la política educativa en cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y México. Una de las políticas examinadas es de tipo básico porque toca la esencia misma de la economía política de la educación: el establecimiento de incentivos y evaluaciones docentes. La otra, la descentralización, es también bastante generalizada en la región pero es de carácter más periférico.

El análisis ayuda a explicar por qué no todos los cambios en el ámbito de la educación son políticamente factibles, y al mismo tiempo demuestra que hay cambios que vale la pena efectuar. Al igual que cualquier otro sector, pero quizás más, esas modificaciones deben sustentarse en un PFP general que sea sólido.

## **CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA: MODELO GENERAL**

A escala mundial los proveedores del sector educativo (los maestros) suelen estar bien organizados y muy enterados de las decisiones de política que los puedan 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 la información son el punto de partida para la mayoría de las características distintivas de la formulación de la política educativa. En caso de una acción estatal, aunque se trate de la asignación presupuestaria más rutinaria o la aplicación de una norma –mucho menos de una reforma de políti-

ca– los grupos de interés que representan al profesorado no enfrentan prácticamente ninguna oposición a sus puntos de vista o designios.

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. En eso difiere de ámbitos de política como la seguridad social, por ejemplo, donde existe el concepto de financiamiento mediante el sistema de reparto. 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, incluso para los docentes de nivel superior, los directores o los supervisores de escuelas. 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 –que engloban miles de escuelas, cientos de miles de maestros y millones de estudiantes– la coordinación es una tarea sumamente 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. Es solo a mediano y largo plazo, a medida que los estudiantes empiecen a ingresar a la fuerza laboral, que los productos se vuelven verdaderamente visibles y cuantificables<sup>1</sup>.

- 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 determinada localidad es una tarea de gran envergadura.

La combinación de estas características distintivas 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.

Una serie de fuerzas compensatorias permiten a los sistemas educativos evitar o reducir esta propensión a quedar cautivos. Dos de estas fuerzas son clave. La primera es un Estado sólido que cuente con una administración pública eficaz que se rige por mecanismos acertados de rendición de cuentas. El segundo es 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, 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. El sindicato de do-

---

<sup>1</sup> Navarro (2002).

centes es con frecuencia la entidad laboral más grande del país, y posee y ejerce el derecho a huelga, lo cual puede afectar a la estabilidad política de la nación. Debido a un historial de conflictos, los gobiernos tienen menor capacidad para comprometerse a respetar los acuerdos intertemporales con los sindicatos; 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<sup>2</sup>.

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

- La participación pública/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.

---

<sup>2</sup> De hecho, con frecuencia los conflictos generalizados son tanto el resultado del desmesurado poder de los sindicatos como consecuencia directa de la falta de pago de salarios por parte del Estado y del incumplimiento de obligaciones conexas a su debido tiempo. Los sindicatos se declaran en huelga y consiguen concesiones porque pueden hacerlo. El Estado promete lo que no puede cumplir; cuando fracasa, estalla un nuevo conflicto.

En la última década y media no se registraron cambios sustanciales a estas políticas básicas<sup>3</sup>. Los vaivenes de la coyuntura económica tampoco las afecta, como lo demuestra, por ejemplo, la masa salarial del profesorado, que permaneció invariable, e incluso aumentó, en períodos de ajuste económico cuando el empleo del sector público estaba en contracción y los otros salarios del sector se reducían a niveles sin precedentes. Como se analiza a continuación, los procesos de descentralización solo han afectado el sólido poder de negociación unificado de los sindicatos nacionales por períodos breves.

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. Estas políticas 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. Aquí se observa la falta de un principio organizativo porque a un gobierno entrante le resulta relativamente fácil crear programas que se aparten por completo de las directrices de política establecidas o que las modifiquen sin que se produzca una pérdida de coherencia ostensible o insostenible.

Asimismo, los maestros no tienen una cultura profesional firmemente arraigada y ampliamente compartida. Algunos han recibido una formación deficiente de 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 sindica-

---

<sup>3</sup> La excepción que confirma la regla es Chile, que se analiza más adelante en el capítulo. En el marco presentado tampoco se supone que hay cambios significativos en el PFP. Algunas de estas políticas básicas se alteran cuando se producen cambios de régimen radicales o se dan circunstancias sumamente no democráticas.

les 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 veto inquestionable.

Antes de continuar cabría preguntar si existe margen para algún grado de cooperación. El panorama presentado hasta ahora puede parecer demasiado sombrío. No obstante, la literatura reciente sobre la reforma educacional ofrece una visión más matizada, alentadora. Aunque las reformas de los años noventa tenían principalmente por objetivo mejorar la calidad y la eficiencia, varios estudios señalan que gran parte de lo que ha estado sucediendo se encaminó a incrementar la capacidad, por ejemplo, mediante la construcción de escuelas, la instalación de muebles y equipo, la capacitación docente, etc.<sup>4</sup>. De esa generalización, se desprende que la política educativa no es de una sino de dos clases: la de expansión y aumento de las tasas de matrícula, y la que procura mejorar la calidad y la eficiencia.

Cuando se trata de 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 crédi-

to 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. Sigue siendo generalizada y significativa en todos los países. Al respecto, han suscitado considerable interés las políticas de expansión basadas, no en la oferta, sino en la subvención de la demanda en el marco de programas de transferencias en efectivo que están difundándose con rapidez, como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá/Oportunidades), en México, y *Bolsa Escola*, en Brasil, que proporcionan prestaciones a las familias con la condición de que los hijos vayan a la escuela.

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 elites modernizadoras, preocupadas por las perspectivas de desarrollo de los países latinoamericanos. Al emprender vastas reformas económicas e institucionales, muchos gobiernos estimaron que, dadas las presiones competitivas de Asia originadas por la creciente globalización de la economía mundial, era necesario actuar decididamente, no solo para ampliar el acceso sino también para llevar a cabo reformas que mejorarían la calidad del sistema educativo.

La cooperación no se logra tan fácilmente en este tipo de política educativa. Con frecuencia ejercer influencia en la calidad y la eficacia de un sistema de enseñanza significa iniciar gestiones que implican una reorganización sustancial de la labor 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, aten-

---

<sup>4</sup> Kaufman y Nelson (2004), y Grindle (2004a).

diendo a las necesidades de las poblaciones excluidas (de extrema pobreza o poblaciones indígenas), puede engendrar conflictos cuando requiere decisiones redistributivas. Sucede 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.

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 y el Ejecutivo. Los sindicatos ejercen una función dominante, y con frecuencia se han sentido amenazados por las reformas que fueron la norma en este período, no solo por el efecto que ello tiene sobre el interés de sus miembros, sino también para su viabilidad y poder como organismo. En este estudio se identifica al otro protagonista como el Poder Ejecutivo por una serie de razones. Primero, las reformas siempre han sido gestadas por grupos de tecnócratas interesados en la modernización, procedentes de ministerios clave como el Ministerio de Educación o el de planificación. Con frecuencia, han emprendido estas labores con el respaldo e incluso la activa participación del presidente. Segundo, ninguna otra rama de gobierno ha ejercido un papel de liderazgo. El Poder Legislativo ha desempeñado una función por lo general secundaria, y el Poder Judicial ha permanecido casi invisible, a diferencia de la destacada función de los tribunales en Estados Unidos, por ejemplo.

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 (véase el cuadro 10.1). 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.

**CUADRO 10.1**

**PPF DE EDUCACIÓN:  
ACTORES CON PODER DE VETO, PAÍSES  
SELECCIONADOS, AÑOS NOVENTA**

Países	Sindicatos	Ejecutivo	Subnacional
Argentina	x	x	x
Bolivia	x	x	n.c.
Brasil	x	x	x
Chile	x	x	n.c.
Colombia	x	x	x
Ecuador	x	x	n.c.
México	x	x	x
Nicaragua	x	x	n.c.
Uruguay	x	x	n.c.
Venezuela	x	x	x

n.c. No corresponde.  
Fuente: Elaboración propia.

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 elite 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. En general, las medidas para mejorar la calidad y eficiencia son preconizadas por un Ejecutivo elegido con un mandato para emprender una reforma educacional. Los intereses no se alinean en este tipo de reformas (véase el recuadro 10.1). Surgen conflictos, principalmente entre el sindicato y el Ejecutivo. Los actores subnacionales por su parte intervienen en todos los casos en que estén en juego asuntos de descentralización. Además:

#### RECUADRO 10.1

##### LAS PREFERENCIAS DE LOS ACTORES PRINCIPALES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Los tres actores que ejercen el poder de veto 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. Suele 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.

- Es muy difícil llegar a acuerdos intertemporales (debido principalmente a la falta de capacidad del Ejecutivo para comprometerse).
- La falta de mecanismos de control eficaces dificulta el seguimiento de cualquier acuerdo (ya que otros actores, como los Poderes Judicial y Legislativo y la opinión pública tienden a tener muy poco poder).
- Los actores principales tienden a diferenciarse por ideologías radicalmente opuestas.

Dada esta dinámica, las otras principales características de la política educativa son las siguientes:

- Rigideces cuando se producen shocks económicos, particularmente extremos en el caso de las políticas básicas.

- Falta de estabilidad de las políticas atribuible a cambios políticos a corto plazo (elecciones que transforman el paisaje político, crisis de gabinete), sobre todo en el caso de las políticas que no son las básicas.
- Tendencia a dejar que muchas decisiones se adopten en la etapa de implementación, dado que participan tantos burócratas, escuelas, maestros y familias.

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 describen en este estudio como negociaciones que 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 logran 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 “burocra-cia 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.

## **LA POLÍTICA EDUCATIVA Y EL PFP GENERAL: ALGUNOS EJEMPLOS**

Habiendo analizado la formulación de la política educativa, corresponde centrar la atención en

episodios específicos que sirvan para ilustrar y matizar el modelo. Tanto Argentina como México emprendieron una ambiciosa descentralización de sus sistemas educativos en los años noventa, e intentaron crear incentivos docentes. Aunque Brasil había descentralizado su sistema educativo a principios de los años noventa, el sistema era ampliamente reconocido como deficiente e incapaz de corregir insuficiencias extremadamente graves en los resultados educativos. Por consiguiente, a mediados de los años noventa, Brasil llevó a cabo una reforma radical del *statu quo* que abarcó la descentralización del financiamiento y la distribución de responsabilidades a los distintos niveles de gobierno, pero sin adoptar un programa nacional de incentivos docentes. Ese tipo de incentivos se analiza en el último caso de este capítulo, sobre Chile.

### **MÉXICO: DESCENTRALIZACIÓN**

En 1992, las negociaciones entre el Ejecutivo (el presidente y el ministro de educación) y el sindicato de docentes culminaron con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Dicho acuerdo dispuso que el sistema educativo de México sería descentralizado y que los gobiernos estatales comenzarían a asumir la responsabilidad directa de proveer educación pública a los 13 millones de estudiantes de la enseñanza primaria y secundaria.

El ANMEB se propuso como una solución para la excesiva centralización del sistema educativo mexicano, considerada como la principal causa de las deficiencias de cobertura y mala calidad del sistema. Otro objetivo central de la iniciativa fue limitar el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)<sup>5</sup>. El SNTE pertenece a una categoría aparte y única en el ámbito de la influencia política y el control generales del sistema educativo, incluso en América Latina. A principios de los años noventa, derrotó

<sup>5</sup> Véanse Hanson (1997) y Grindle (2004b).

a varias iniciativas de descentralización y asumió el control de la política de desconcentración para desactivarla. El SNTE controlaba un número considerable de nombramientos docentes y una proporción significativa de los puestos administrativos del sistema educativo. Su situación financiera era sólida, gracias a sus cuotas de adhesión obligatorias, y su monopolio estaba garantizado por una ley que prohibía la competencia sindical. Debido a su estrecha vinculación con el principal partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ciertos puestos políticos del gobierno y una proporción significativa de escaños en el Congreso estaban reservados para miembros del sindicato. Es probable que una presidencia a favor de la modernización y orientada al interés público habría estimado que ese poder era parte del problema y no de una solución.

El ANMEB se presentó al SNTE como una propuesta inalterable<sup>6</sup>. La aceptación sindical del acuerdo demuestra lo que puede lograr un Ejecutivo fuerte, competente y comprometido a seguir adelante, incluso ante la oposición de un actor tan poderoso. Que el acuerdo no se haya aprobado sino después de modificarse la propuesta para que el SNTE pudiera emerger victorioso demuestra que en términos del marco, el sindicato, en muchos sentidos, ejerció su poder de veto.

¿Cómo consiguió el Ejecutivo ser exitoso, siendo que los gobiernos anteriores habían fracasado? En 1992, y a diferencia de lo sucedido hace 10 ó 15 años, algunos puestos de gobernadores estaban en manos de partidos de oposición<sup>7</sup>. Dado que estaba en juego la propuesta del Ejecutivo federal sobre la transferencia de atribuciones, los gobiernos subnacionales pudieron pasar por la puerta cerrada y se manifestaron a favor de la descentralización. Si bien ello no fue suficiente para ajustar la iniciativa a todas sus

preferencias, sí fue suficiente para modificar ligeramente el equilibrio y conseguir mayor apoyo para la noción de que era hora de corregir los excesos de la centralización y posibilitar una mejor rendición de cuentas y una mayor diversidad en el sistema de educación.

La estructura semicorporativista del sistema político mexicano desempeñó un papel directo para impedir que la iniciativa de política terminase debatiéndose en la calle. El SNTE también era parte del PRI, el partido que ocupaba el poder. El presidente y el ministro de educación eran personajes destacados del partido y el PRI tenía gran interés en la estabilidad política y en evitar que el conflicto saliera de la puerta cerrada. Una vez que se dejó que participasen los gobernadores y se suscribió el acuerdo, el Congreso promulgó la correspondiente reforma legislativa en unos pocos días, y hasta enmendó un artículo de la constitución.

Con respecto al SNTE, aunque la propuesta inicial hizo peligrar las políticas básicas, a fin de cuentas no se modificaron. Cabe destacar que, a escala nacional, el poder del sindicato se mantuvo intacto. Las negociaciones salariales siguen realizándose, hasta hoy en día, mediante reuniones de los representantes del SNTE en Ciudad de México y representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Además, los mecanismos de seguimiento y aplicación efectiva del proceso de descentralización quedaron debilitados, dejando sin resolver detalles de importancia crítica relacionados con la descentralización de los mecanismos financieros y la coordinación de la política educativa entre los estados y el gobierno federal.

#### **MÉXICO: INCENTIVOS Y EVALUACIONES DOCENTES**

La iniciativa que derivó en el ANMEB era parte de un programa para vincular la remuneración y los ascensos de los docentes a su desempeño. Fue un cambio radical dado que jamás había existido una disposición de este tipo y alteró una

<sup>6</sup> Grindle (2004b).

<sup>7</sup> Lehoucq *et al.* (2005).

política básica. Aunque el programa, que se denominó Carrera Magisterial, también tenía por objeto mejorar la capacitación del profesorado<sup>8</sup>, el componente que pudo resultar más conflictivo era el del pago por mérito.

En el mundo entero, los sindicatos docentes se han opuesto a los incentivos que vinculan la remuneración al desempeño. México en los años noventa no fue la excepción. Por lo general, los sindicatos docentes tienen una marcada preferencia por aumentos salariales generales que beneficien a todos sus miembros. Difícilmente pueda sostenerse que un aumento salarial que beneficie solo a un subconjunto de docentes sea el producto del esfuerzo y las negociaciones del sindicato, lo cual abre las puertas para que los docentes concluyan que sus remuneraciones no dependen principalmente del sindicato, sino de su desempeño como profesionales ya sea individualmente o en conjunto.

No obstante, es importante reconocer que el diseño de un programa de incentivos eficiente está plagado de serios problemas de representación. No es fácil separar la contribución de distintos maestros en el proceso de aprendizaje. Asimismo, aunque la enseñanza es un insumo importante en el aprendizaje, no es el único, y el producto es difícil de cuantificar, sobre todo a corto plazo. En este sentido, la oposición de los sindicatos se fundamenta en argumentos económicos y educativos justificados que han intensificado la oposición al pago basado en el mérito<sup>9</sup>. Además, la práctica muy difundida en América Latina de utilizar la masa salarial docente para ejercer influencia política incrementa la descon-

fianza de cualquier régimen que amplía el poder discrecional de los administradores con respecto a los salarios del profesorado.

La estrategia del SNTE no fue oponerse al componente de evaluación del desempeño de la Carrera Magisterial, sino lograr que, una vez adoptado, permaneciera bajo su control y adquiriera características que no afectaran sustancialmente a las políticas básicas. Una vez más, las negociaciones se realizaron a puerta cerrada. Ninguno de los actores con poder de veto tenía interés en que surgiera un conflicto abierto, ya que el sindicato estaba afiliado al PRI, y era precisamente el gobierno del PRI que quería efectuar las reformas. En su etapa inicial en 1993, el programa Carrera Magisterial estableció que el desempeño sería solo uno de varios criterios para determinar los aumentos salariales de los docentes, y asignó al desempeño una ponderación de 35 puntos de una escala de 100, siendo los criterios de antigüedad y formación académica los que seguirían teniendo mayor peso. Aunque el peso relativo del desempeño ha ido aumentando progresivamente desde entonces, hasta ahora el programa es administrado por un comité conjunto en que la SEP y el SNTE tienen una representación equitativa.

A lo largo de los años, Carrera Magisterial ha beneficiado a más de 700.000 docentes. En vista de su enorme magnitud, y puesto que otorga aumentos salariales permanentes en lugar de primas de una sola vez, se asemeja más a un programa de prestaciones sociales que a un programa de incentivos propiamente dicho. Hasta 2001, el gobierno federal asignaba un monto a cada estado y se encomendaba al gobierno estatal la tarea de decidir quiénes serían premiados. En la práctica, los gobiernos estatales han asignado el máximo número de premios que permiten los fondos, empezando por los docentes en los tramos superiores de la escala salarial. En consecuencia, el límite que determina quiénes son premiados y quiénes no, no ha constituido una referencia para el desempeño

<sup>8</sup> Es probable que la capacitación de los profesores, sobre todo en el empleo, haya sido la única política directamente encaminada a mejorar la enseñanza, objetivo en que las preferencias de los sindicatos y del Poder Ejecutivo están plenamente alineadas. No es de sorprender que durante mucho tiempo, y más allá de sus beneficios intrínsecos, esta consideración haya sido uno de los componentes más comunes en los planes de educación, los cuales siguen haciendo caso omiso a temas fundamentales como la capacitación antes del ingreso al servicio, los incentivos, el otorgamiento de licencias o los mecanismos que rigen el reclutamiento y el ingreso a la profesión.

<sup>9</sup> Navarro (2002).

sino que ha dependido de la disponibilidad de fondos de cada estado en un ejercicio determinado. El considerable control que ejerce el SNTE sobre las administraciones de educación estatales ha garantizado que, en la práctica, la implementación de este mecanismo esté en manos del sindicato.

Al generalizar estos episodios se observa que, en México, dado el extremo poderío político del sindicato docente, la política educativa dicta algunas características importantes del PFP más amplio. El SNTE se ha convertido en uno de los actores principales en el Congreso y en la mayoría de las negociaciones políticas a gran escala, incluso en ámbitos que van más allá del tema de la educación. Al mismo tiempo, este episodio demuestra cómo las características más generales del PFP en México han ejercido influencia en la evolución de los conflictos en el sector de la educación. Ello puede apreciarse muy claramente en la forma en que la estructura corporativa del sistema político incide en la "selección" del foro en que se debate el conflicto. Que el sindicato no haya acudido a la opinión pública pese al carácter radical de las propuestas del Ejecutivo guarda estrecha relación con el hecho de que el conflicto era entre un gobierno del PRI y un sindicato del PRI, con preferencias opuestas en materia de política educativa, pero con mutuo interés en la unidad del partido y la estabilidad política global. También es posible que los gobernadores de la oposición recientemente elegidos modificaran ligeramente la estrategia del SNTE a favor de la aceptación y la toma de control del proceso, evitando el rechazo directo de las reformas.

#### **ARGENTINA: DESCENTRALIZACIÓN**

En agosto de 1989, el gobierno de Carlos Menem anunció que la descentralización sería el elemento central de la política educativa. En 1990 se formuló un primer proyecto de ley de descentralización pero no fue objeto de debate en el Congreso. La situación se modificó radical-

mente cuando cambió el ministro de Hacienda a principios de 1991.

El Ejecutivo consideró que la descentralización era una forma de quitarle al gobierno federal la responsabilidad de administrar el gasto en educación. Una ley de 1991 dispuso que se traspasaría la responsabilidad de la educación secundaria a los gobiernos provinciales; la educación primaria había sido transferida en 1977. Conforme a esa ley, el gobierno federal no efectuaría transferencias adicionales de recursos fiscales por montos específicos a las provincias, de modo que cada provincia tendría que financiar el funcionamiento del sistema educativo con recursos propios.

Los gobernadores y los sindicatos se opusieron inmediatamente a la propuesta. Los gobernadores rechazaron la idea de proceder a la transferencia de responsabilidades sin una transferencia correspondiente de recursos. La Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA, reconoció claramente la amenaza que la descentralización representaba para su poder nacional de negociación (por cierto, mucho menor que el del SNTE en México). Sin embargo, fue incapaz de movilizar una oposición coherente ante un gobierno que estaba en la cima de su popularidad debido al éxito reciente del Plan de Convertibilidad. Al final, la única modificación significativa de la propuesta original de descentralización fue garantizar un nivel mínimo de contribuciones federales para el gasto en educación de las provincias.

El proceso de descentralización culminó con la ley de 1993. Nuevamente, el Ejecutivo tomó la iniciativa, y esta vez el proyecto de ley enviado al Congreso amenazaba con modificar varias políticas básicas. La CTERA, ahora más fuerte, logró neutralizar estas propuestas. Aunque se promulgó la nueva ley, se había eliminado toda mención de autonomía para las escuelas, de derechos de matrícula o del énfasis en la educación privada. Los gobernadores se sumaron a la coalición contra la propuesta.

El foro en que se gestionó el conflicto se vio claramente afectado por las características del proceso más amplio de formulación de políticas del país<sup>10</sup>. Los estrechos vínculos entre los gobernadores y los senadores que habían creado las reglas electorales, indujeron a los senadores a iniciar una contrapropuesta totalmente contraria a la del Ejecutivo. A partir de entonces –lo cual es poco usual en la formulación de la política educativa– el Congreso se transformó en el principal foro de negociación hasta aprobarse un proyecto conciliatorio en que no se atacaban a las políticas básicas. Las provincias también quedaron conformes con las garantías de inversión, y con el sólido mandato que estipulaba la ley para activar el Consejo Federal de Educación, en virtud del cual el ministro federal de Educación y sus homólogos provinciales considerarían conjuntamente las principales decisiones con respecto al sistema educativo.

Después de 1993, las escuelas argentinas estuvieron en manos de los estados provinciales que administraban y sufragaban las operaciones diarias y pagaban los salarios del profesorado. El ministerio federal seguía a cargo de las evaluaciones, el diseño de los planes de estudio, y de la inversión en grandes proyectos de infraestructura. No obstante, gran parte de los fondos de las provincias procedían de las transferencias directas que generaba el ingreso tributario federal, lo cual creaba considerables desequilibrios fiscales<sup>11</sup>. Se modificó considerablemente la estructura del sistema educativo y de los programas de estudio. Las reformas estructurales y la adopción de nuevos materiales educativos pasaron a ser responsabilidad de los ministerios provinciales de educación.

Asimismo, este desplazamiento de atribuciones hacia las provincias trajo consigo una mayor actividad sindical a nivel provincial. Al iniciarse la etapa de implementación y durante más de

media década, el foro más activo de formulación de la política educativa en Argentina pasó a ser la calle. Debido a la vehemente oposición a la descentralización de la CTERA sustentada en muchos argumentos, algunos ideológicos, los sindicatos docentes provinciales rechazaron vigorosamente la implementación de las leyes de 1991 y 1993. Los sindicatos provinciales retrasaron, obstaculizaron o impidieron la puesta en práctica de las disposiciones más básicas de la nueva legislación. Al final de la década el resultado fue todo un mosaico de estructuras, desde provincias que habían implementado la ley por completo a las que se habían abstenido del todo<sup>12</sup>.

#### **ARGENTINA: INCENTIVOS DOCENTES SOLO DE NOMBRE**

Al llegar al final de la década, se había intensificado el descontento laboral de los docentes. Aunque impulsado en parte por la oposición a la descentralización, el principal factor determinante del descontento fue la crisis fiscal de las provincias. Las desaceleraciones económicas de 1995 y 1999 perjudicaron la capacidad de las provincias para mantenerse a la par del aumento de las matrículas, dando lugar a todo tipo de medidas para reducir los salarios e incluso no pagarlos<sup>13</sup>. Ello provocó huelgas y se perdieron muchos días de clase.

El Ejecutivo Nacional sostuvo que los salarios eran responsabilidad provincial y que el gobierno federal estaba cumpliendo con su compromiso de realizar grandes inversiones en infraestructura y programas sociales para apoyar a las provincias. Aunque sus argumentos eran en teoría correctos, la opinión del Ejecutivo fue insuficiente para evitar manifestaciones callejeras o que el asunto pasara a la escena nacional. En abril de 1997, grupos de docentes, con el res-

<sup>10</sup> Spiller, Stein y Tommasi (2003).

<sup>11</sup> Tommasi (2002).

<sup>12</sup> Rivas (2004).

<sup>13</sup> Kweitel *et al.* (2003).

paldo de la CTERA, iniciaron una manifestación pública frente al Congreso Nacional, e instalaron una carpa blanca en la que permanecieron haciendo vigilia por turnos, y anunciaron que no se irían hasta que se resolvieran sus reivindicaciones salariales. La carpa blanca logró crear y ejercer presión política sobre el Ejecutivo y contó con un respaldo público amplio. El ministerio de Educación terminó distanciándose de la posición oficial del ministerio de Economía, y al final de 1997 declaró públicamente que los docentes estaban mal remunerados<sup>14</sup>.

Al poco tiempo se formula una propuesta de política para establecer el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Años atrás, el ministerio había estudiado la idea de crear algún tipo de mecanismo para premiar el desempeño a través de un fondo especial que el gobierno federal transferiría a las provincias.

Una vez lanzada la campaña carpa blanca, los sindicatos y las provincias intensificaron su presión sobre el Gobierno Federal para que se hiciera algo con la remuneración de los docentes. El Ministerio de Educación propuso complementar el salario que pagaron los gobiernos provinciales. Tras un breve debate en el Consejo Federal de Educación, en el que participaron la CTERA y otros gremios docentes destacados, se creó el FONID en virtud de una ley promulgada al final de 1998. Para esas fechas la idea de vincular los salarios al desempeño ya ni se mencionaba. Las provincias recibieron grandes transferencias que debían distribuir equitativamente a los docentes, a título de prestación, para complementar sus salarios regulares. Debido a su magnitud era difícil que el Ministerio de Hacienda aprobara estas transferencias. Al final, se acordó que el FONID se financiaría con los ingresos de un nuevo impuesto automotor, episodio que demuestra el alcance del poder de los actores que formulan la política educativa.

Este poder resultó tener límites, sin embargo, cuando el Ejecutivo, confrontado con la posibilidad de inminentes manifestaciones en el sector de transporte, eliminó el impuesto. En 1999 el nuevo gobierno de Fernando de la Rúa asume el poder y logra convencer a la CTERA de poner fin a la campaña carpa blanca –después de 1.003 días– a cambio del compromiso del Ejecutivo de financiar el programa de incentivos con fondos del presupuesto general durante un mínimo de dos años.

El resultado de todo este episodio no fue que se eliminara o que se redujera el FONID sino que el gobierno federal terminase comprometiéndose a sufragar un nuevo programa de prestaciones para los docentes. La necesidad de financiar el FONID ha tenido, y sigue teniendo, dos efectos: ha creado un peligro endémico para la situación fiscal global del gobierno central y ha generado distorsiones considerables en el gasto en educación, ya que el gobierno federal ha tenido que recortar la inversión en ámbitos como la infraestructura y la capacitación docente. Al crear este fondo, el gobierno federal aceptó el principio de que los salarios de los docentes eran responsabilidad compartida de las provincias y del gobierno nacional, con lo cual se abandonó uno de los pilares del proceso de descentralización del principio de la década.

Los mecanismos financieros acordados después de 1991 no pudieron soportar los efectos de las desaceleraciones económicas. Apenas se atraban las transferencias fiscales del gobierno federal a las provincias, la situación presupuestaria de las mismas, que destinaban un 25% de sus recursos a educación, empezaba a deteriorarse, en algunos casos, hasta el borde del colapso<sup>15</sup>.

Desde el punto de vista económico, el resultado más importante de la combinación, por un lado, de un proceso de descentralización ca-

<sup>14</sup> Corrales (2004).

<sup>15</sup> Tommasi (2002).

racterizado por distorsiones fiscales y, por el otro, la miopía con que se hizo frente al descontento laboral fue que surgieran conflictos entre el Ejecutivo y los sindicatos cada vez que los pagos no se efectuaban en los plazos establecidos. Las diferencias con respecto al FONID: cómo calcularlo, distribuirlo, reautorizarlo y financiarlo se han convertido en una de las principales inquietudes de la formulación de políticas en Argentina. Se trata de un ejemplo patente de un proceso de formulación de la política educativa que se desborda, creando conflictos y distorsiones para la formulación de las políticas nacionales.

#### **BRASIL: ESTRATEGIA PARA ARREGLAR LA DESCENTRALIZACIÓN**

El sistema educativo de Brasil había sido objeto de una descentralización considerable a lo largo de varias décadas cuando asumió el poder el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en 1995. En aquel entonces, el deficiente desempeño educativo del país empezaba a llamar la atención de la elite interesada en modernizar el país, y reformar la economía y el sector público. El sistema educativo se caracterizaba por pronunciadas desigualdades regionales y un sistema de influencia política generalizado, factores que constituían grandes obstáculos para aplicar un programa serio encaminado a mejorar la equidad y la calidad de la educación.

El gobierno de Cardoso armó un equipo de tecnócratas encabezado por el ministro de educación, que se propuso transferir programas específicos a los estados y municipalidades, y aumentar la capacidad del ministerio federal para poder diseñar y gestionar con eficacia lo que se convertiría en un ambicioso programa de reforma. La piedra angular de la reforma fue la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef), que redefinió la organización y el financiamiento de la educación descentralizada en Brasil, junto con dos medi-

das educativas de gran alcance que el Congreso aprobó a fines de 1996.

El Fundef tuvo poco que ver con la cantidad de recursos destinada a la educación y mucho que ver con la distribución de los recursos disponibles. De hecho, la reforma del financiamiento se consideró como requisito para emprender una reforma más ambiciosa. Aunque la Constitución disponía que los estados y las municipalidades debían gastar 25% del ingreso en educación, esta cifra variaba muy significativamente en cuanto al gasto por alumno. Los salarios y la capacitación docente no estaban sujetos a reglamentación, lo cual creaba grandes variaciones entre una región y otra, y en los distintos niveles de gobierno. Era mínima la correspondencia entre la coparticipación en el ingreso tributario de los estados y las municipalidades, y la repartición de la responsabilidad de brindar prestaciones educativas.

El Fundef se propuso hacer frente a estos problemas fijando en el ámbito nacional un gasto mínimo por alumno (en la enseñanza primaria), independientemente de la estructura de gobierno de la escuela (estatal o municipal). Si el Estado no podía satisfacer este mínimo, el Gobierno Federal estaba obligado a aportar la diferencia. La creación del Fundef fue posiblemente una de las reformas educativas de mayor alcance en América Latina en los años noventa, porque logró igualar y estabilizar el gasto en las escuelas primarias del país, y crear incentivos para que los gobiernos subnacionales incluyesen niños en lugar de excluirlos.

Entre 1998 y 2000, el gasto anual por alumno se incrementó significativamente en todo el país y la tasa de matrícula registró un fuerte repunte<sup>16</sup>. Además, aumentó el número de alumnos que continuaban al nivel secundario, permitiendo una expansión considerable de este nivel educativo.

---

<sup>16</sup> Draibe (2004).

Asimismo, el Fundef tuvo un importante efecto redistributivo. Permitió redistribuir eficazmente los recursos que se destinaban a escuelas estatales relativamente prósperas hacia escuelas municipales más pobres. Puesto que los estados que no cumplían con las normas mínimas recibían recursos federales compensatorios, se redujeron desigualdades entre un estado y otro, y aumentaron los salarios de los docentes.

¿Cómo fue posible formular e implementar una reforma de este alcance, sobre todo, dado que la creación del Fundef exigía una reforma constitucional? En primer lugar, la reforma del gobierno de Cardoso no incidió directamente en ninguna política básica. La estabilidad en el empleo, las normas sobre contratación y despido, la sindicalización, y la participación privada/pública no se vieron alteradas ni por el Fundef ni por la nueva legislación sobre educación. Las únicas disposiciones que afectaron los intereses de los docentes se alinearon completamente con las preferencias de los sindicatos estatales: intensificar la capacitación e incrementar los salarios.

En segundo lugar, Brasil es único entre los países de América Latina que carece de un sindicato docente de peso político significativo a escala nacional. El sindicalismo docente sigue vivo y activo a nivel estatal, pero el gobierno federal no hace frente a organizaciones del calibre del SNTE, la CTERA o Fecode en Colombia.

No obstante, la promulgación en el Congreso de la ley que creó el Fundef en menos de dos semanas puede atribuirse, en gran parte, a ciertas características generales del PFP de Brasil. Al respecto, cabe destacar el poder de la Presidencia *vis-à-vis* la Cámara Legislativa<sup>17</sup>. A diferencia de Argentina, Chile o México, los partidos políticos de Brasil están relativamente fragmentados y su composición y lealtades en el Congreso son fluidas. Más allá de esa característi-

ca, el poder de veto por partidas permite al presidente conseguir el respaldo de legisladores de partidos muy distintos al suyo. Gracias a este poder de veto, puede conseguir (o negar) recursos para invertir en proyectos públicos de distritos electorales que inciden en forma crítica en las probabilidades de reelección de los miembros. En Brasil, a diferencia de lo que sucede en Argentina, esa facultad tiende a suplantar el control de los gobernadores y de otros actores regionales para nombrar candidatos a los escaños del Congreso. En consecuencia, se ha dado el curioso caso extremo de que la reforma constitucional sea relativamente fácil, característica distintiva del PFP en Brasil.

La propuesta del gobierno de crear el Fundef estaba en conflicto con algunas preferencias de los gobernadores, concretamente, la de quitarle a los gobiernos estatales un considerable margen de poder discrecional. Los estados económicamente más desarrollados podrían verse obligados a reducir los fondos para el gasto prioritario —la educación secundaria—, en tanto que las jurisdicciones más pobres se verían obligadas a proveer un nivel de educación primaria que antes no habían estado dispuestos a ofrecer, o que no podían financiar<sup>18</sup>.

Sin embargo, además de no ser objeto de una oposición discernible de los sindicatos, no estallaron conflictos con otros gobernadores antes de adoptarse la propuesta pese a que se había presentado al Congreso apenas dos semanas antes. El Ejecutivo obtuvo apoyo inicial de dos actores regionales importantes en materia de educación, el Consed (Consejo Nacional de Secretarías de Educación) y la Undime (Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación), que contribuyeron a neutralizar la oposición de los gobernadores.

Se estipuló que el Fundef iniciaría sus operaciones a principios de 1998. En 1997, hubo mani-

<sup>17</sup> Alston *et al.* (2004a).

<sup>18</sup> Draibe (2004).

festaciones callejeras debido a la oposición sindical en estados como São Paulo y a querellas de cámaras legislativas y gobernadores estatales con respecto a las repercusiones del fondo. Es significativo que estas nunca se materializaron ni dieron lugar a una resistencia de las bases por parte de la burocracia callejera. Por consiguiente, la etapa de implementación pudo seguir adelante sin problemas.

Actualmente, existe un amplio consenso en Brasil acerca de los méritos del Fundef. Ha logrado mejorar considerablemente la coordinación de la política educativa entre los niveles de gobierno, junto con la consiguiente ley de educación. El episodio que condujo al establecimiento de este fondo parecería ser el contraejemplo de políticas educativas que son fáciles de implementar, y un caso de política educativa orientada al interés público para incrementar el bienestar. Sin embargo, como ya se explicó, este resultado es atribuible en gran parte a que se conjugaron, por un lado, características particulares del entorno general de formulación de políticas, en que enmendar la constitución es “fácil”, y por el otro, el hecho de que el proceso de formulación de la política educativa carece de un sindicato docente organizado a escala nacional.

Asimismo, incluso en este caso de reforma “fácil”, la estrategia del Ejecutivo creó una importante fuente de rigidez en el sistema: la imposición de una regla fija sobre el extenso e inmensamente variado régimen fiscal y educativo de los estados de Brasil. Además, esta reforma, la primera de su género, preparada cabalmente desde el punto de vista técnico y político, y enviada sin demora al Congreso, dejó a la oposición “sorprendida” y con poco tiempo para reaccionar. En cambio, los planes del gobierno de Lula para crear un nuevo Fundef para la educación secundaria y preescolar enfrentan una resistencia mucho mayor, precisamente porque los gobiernos estatales ahora son conscientes de las posibles repercusiones que estas medidas puedan tener sobre su poder discrecional para efectuar gastos.

## **CHILE: ¿EXCEPCIÓN A LA REGLA? LA CREACIÓN DE INCENTIVOS DOCENTES**

En 1996, el gobierno chileno logró adoptar un régimen nacional de incentivos para los docentes denominado el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED). Aunque el sindicato de docentes se opuso a este régimen desde un inicio, a fin de cuentas no pudo bloquearlo. Cabe destacar que esta es la única excepción significativa a la regla de que las políticas básicas de los sistemas educativos en América Latina no cambian por estar estrechamente alineadas con los intereses de los sindicatos de docentes.

Chile cuenta con un sindicato de docentes a escala nacional (el Colegio de Profesores de Chile). Este organismo es uno de los principales actores en la política educativa, como suele ser típico en la región. Gran parte del PFP gira en torno a las negociaciones en que los únicos participantes son el Ejecutivo y los líderes sindicales. En términos generales, el sindicato se ha opuesto a la política educativa de carácter activista y reformista que ha formulado el Ejecutivo durante la última década y media, gran parte de la cual se ha centrado en mejorar la calidad y la eficiencia de la educación del país.

La causa original del antagonismo de larga data que surgió entre el sindicato y el Ejecutivo, una vez restablecido el orden democrático en 1990, fue la decisión adoptada al principio de la coalición de gobierno (la Concertación Democrática) para preservar dos características básicas de la reforma educacional iniciada por la antigua dictadura: la transferencia de la administración de las escuelas públicas a los municipios y el sistema de bonos educacionales que permitió ampliar radicalmente la participación de establecimientos privados en el mercado en los años ochenta.

Al mismo tiempo, el nuevo gobierno democrático adoptó la decisión igualmente clave de restituir el estatuto docente, el régimen laboral especial

abolido por el gobierno autoritario. Esta medida fue muy bien recibida por el sindicato y sus integrantes. Les otorgaba la antigüedad, el estatus y las prestaciones que habían perdido cuando sus contratos laborales quedaron bajo la jurisdicción de la legislación laboral general del régimen de Pinochet. De importancia crítica, este estatuto restableció el poder de negociación a escala nacional en las negociaciones salariales con el Ejecutivo<sup>19</sup>.

La decisión no dejó de ser polémica. Desde el punto de vista de muchos en la oposición e incluso dentro de los partidos políticos de la Concertación, menoscababa una característica clave del modelo que tenía por objeto reforzar los incentivos del desempeño docente. Más importante aún, amenazaba con quebrar la capacidad de las municipalidades para mantener el equilibrio fiscal al obligarlas a asumir compromisos por remuneraciones que no estaban respaldadas por recursos propios<sup>20</sup>.

Desde el punto de vista de la formulación de políticas, sin embargo, marcó el comienzo de una continua serie de medidas adoptadas por el Ejecutivo que le permitieron consolidar la confianza y la previsibilidad de sus relaciones con el sindicato. Puesto que es precisamente esa falta de confianza mutua que caracteriza la formulación de la política educativa en la región, no puede subestimarse la trascendencia de esta decisión. Varios años después resultó central para garantizar la viabilidad política del SNED.

La consolidación de la confianza sentó las bases para evitar un conflicto abierto, característica distintiva de la formulación la política educativa en Chile desde 1990. Restablecer la confianza trajo consigo otros resultados importantes que van mucho más allá de la restauración del estatuto docente:

- Cabe destacar el sostenido aumento de las remuneraciones de los docentes inmediatamente después de restablecerse la democracia, que aún continúa mucho después de adoptarse el SNED. Esta tendencia de constante aumento a largo plazo de las remuneraciones de los docentes no tiene precedente en ningún otro país de la región. Entre 1990 y 1997, los ingresos de los docentes chilenos aumentaron a una tasa cuatro veces mayor que la tasa media de aumento de los salarios de los trabajadores del sector privado, superando con creces la tasa de aumento de otros empleados del sector público<sup>21</sup>.
- En términos más generales, muchos de los programas educativos creados por el Ejecutivo a partir de 1990 tuvieron por objeto reforzar los conocimientos especializados y las condiciones de trabajo de los docentes, y realzar el prestigio social de la profesión.
- Además, aunque gran parte de la política educativa de Chile se centró en la calidad, se registró al mismo tiempo una considerable expansión. La tasa de matrícula en la educación secundaria aumentó rápidamente. Como consecuencia de varios programas nuevos basados en un “uso más intensivo de recursos docentes”, fue necesario contratar más docentes por estudiante, lo cual ocasionó un aumento del 10% de la fuerza laboral docente a principios de los años noventa. Como ya se señaló, el aumento de los salarios y la creación de más

<sup>19</sup> El primer ministro de educación después de la dictadura, Ricardo Lagos, reconoció abiertamente que esta medida fue un elemento importante de concesión política entre los sindicatos y el Ejecutivo: “Yo privilegié el sector de los profesores porque ellos estaban preocupados por el Estatuto Docente. El Estatuto de los Profesionales de la Educación, como otras expresiones de la política educativa de la Concertación Democrática, representó un apropiado equilibrio entre continuidad y cambio” (Espínola y de Moura Castro, 1999, p. 46)

<sup>20</sup> La adopción del estatuto dio lugar a la insuficiencia fiscal prevista en muchas municipalidades, y al fin y al cabo obligó al gobierno nacional a bonificar las remuneraciones de los docentes, lo cual socavó aún más el sistema de bonos educacionales. Después, a partir de 1995, se aplicaron algunas medidas correctivas. Véase Angell, Lowden y Thorp (2001) para un análisis más detallado del desarrollo político de esta etapa de la formulación de la política educativa en Chile.

<sup>21</sup> Mizala *et al.* (2002).

puestos de trabajo son ámbitos en que las preferencias de los sindicatos y el Ejecutivo están alineadas<sup>22</sup>.

Pese a las mejoras generales en las condiciones de los docentes, los sindicatos siguieron rechazando muchas reformas diseñadas para mejorar la calidad. Sin embargo, entre marzo de 1990 y marzo de 2001, las huelgas solo ocasionaron la pérdida de 26 días de clase; fueron pocos los casos en que la calle se transformó en el escenario de conflicto<sup>23</sup>. La oposición de los sindicatos se manifestó en declaraciones públicas de los líderes sindicales y en los intensos debates celebrados durante las negociaciones contractuales con el Ejecutivo, aunque siempre con un grado considerable de cooperación.

Esta combinación de oposición y cooperación se hizo evidente durante el establecimiento del SNED. La propuesta se formuló en 1996, tras el endoso de todos los partidos políticos del Acuerdo Marco para la Modernización de la Educación Chilena, un informe pionero preparado por la Comisión para la Modernización de la Educación que el Presidente Eduardo Frei (hijo) había nombrado un año antes. El informe forjó un consenso político generalizado sobre la prioridad que el sector público y el sector privado deberían asignar al desarrollo educativo en la sociedad chilena. Entre las prioridades de una lista muy breve, el informe estableció la necesidad de fortalecer la profesión docente. La Comisión publicó su informe tras celebrarse extensas consultas con representantes de todo el espectro político. Es significativo que el sindicato de docentes haya sido renuente a participar en la etapa de consultas, aunque al final

endosó el informe. Las fuertes presiones que sintieron los líderes sindicales para no aislarse del resto de las fuerzas políticas motivaron este respaldo<sup>24</sup>.

En este contexto de sólido respaldo presidencial y multipartidario, el ministerio inició negociaciones con el sindicato. Lo que estaba en juego desde el comienzo era el aumento salarial que se había vuelto un trámite más de las negociaciones contractuales. No obstante, el Ejecutivo ofreció mucho más que un aumento salarial. A cambio, exigió concesiones sustanciales del sindicato. Al sindicato le resultó imposible rechazarlas. Primero, el Ejecutivo exigió cierto grado de flexibilidad sobre algunas características del estatuto docente aprobado en 1991, diseñadas para dar a las municipalidades un margen de maniobra en la planificación y administración de sus presupuestos educativos. Cabe señalar que ello significaba dar marcha atrás a la protección total de puestos de trabajo vigente en virtud del estatuto de 1991. Segundo, se establecieron aumentos salariales por mérito.

Es notable que posteriormente se creara el SNED con la renuente aceptación del Colegio de Profesores. El sistema sigue vigente. Según encuestas de opinión pública, una vez que han pasado por el sistema, los docentes se vuelven más receptivos a la legitimidad de algún tipo de evaluación del desempeño. La confianza infundida en el sistema educativo por medio de la larga serie de políticas aplicadas en los seis años precedentes, y el consenso político generalizado de las reformas de peso significativo, han dado fruto. Durante este proceso el sindicato quedó relegado a ejercer una oposición vocal, con lo cual corría el riesgo de quedar políticamente aislado. Asimismo, a medida que los docentes fueron detectando mejoras tangibles en sus condiciones de vida y trabajo, la continua oposición de los líderes sindicales po-

<sup>22</sup> Esta política expansiva se sustentó en el gasto público en educación, que también creció en los años noventa. Sucedió lo mismo con el financiamiento privado para la educación, lo cual no deja de ser una consideración significativa dado que la proporción de escuelas privadas en la educación primaria y secundaria en Chile es extraordinariamente alta: casi un 40% de las matrículas. La prosperidad de la economía chilena durante este período constituyó el mejor requisito económico posible para que se diera y se mantuviera esa expansión.

<sup>23</sup> Cox (2003).

<sup>24</sup> Núñez (2003).

dría haber alienado a los directivos de las bases del sindicato<sup>25</sup>.

Varios factores adicionales también fueron importantes. Desde el punto de vista técnico, la propuesta que formuló el gobierno chileno para vincular las remuneraciones al mérito fueron una señal de que las autoridades estaban sumamente conscientes de los graves problemas de contratación que impedían la adopción de incentivos de desempeño eficaces<sup>26</sup>. Desde el principio, el plan fue diseñado e implementado como un “incentivo de equipo”, pagadero a todos los docentes de un determinado establecimiento y no como retribuciones a docentes determinados. Estableció una serie de criterios complejos, pero funcionales, para cuantificar el desempeño escolar y de grupos de escuelas. Por ejemplo, cada escuela sería comparada con las demás en condiciones iniciales similares, y se utilizarían estimaciones del valor añadido, no del progreso absoluto, para medir el aprendizaje escolar. El enfoque adoptado se basó en la mejor información disponible sobre regímenes de incentivos docentes. Además, transformó al sistema en algo que los docentes podían comprender porque tenía en cuenta muchas de sus inquietudes con respecto a la evaluación del desempeño<sup>27</sup>.

El segundo factor tiene que ver con las características generales que ha adquirido el PFP desde el restablecimiento de la democracia. El PFP chileno confiere a la Presidencia facultades extraordinarias para establecer el programa de trabajo, pero muchos actores cuentan con poder de veto, en consecuencia las políticas son objeto de prolongadas negociaciones y

concesiones antes de ser promulgadas<sup>28</sup>. Sin embargo, una vez que estas políticas entran en vigencia, el PFP chileno tiende a generar mecanismos muy estables y creíbles. Esta estabilidad, a su vez, se transforma en un mecanismo clave para negociar acuerdos a largo plazo. La puesta en práctica de estos acuerdos se ve facilitada por la institucionalización de los partidos políticos. En un contexto de ese tipo, la formulación de la política educativa destaca por las inversiones específicas al sector efectuadas para reconfigurar un entorno político en que el Ejecutivo y el sindicato logran suscribir complejos acuerdos intertemporales que afectan las políticas básicas. También debe considerarse como parte integral de un PFP más amplio que ha creado un entorno propicio para el desarrollo de políticas basadas en la confianza. Hubo grandes diferencias de opinión entre el sindicato y el Ejecutivo durante el período extraordinario de las reformas. El PFP del sector reflejó el proceso de formulación de políticas nacionales más amplio al permitir que estas diferencias fueran resueltas en forma constructiva mediante políticas estables y orientadas al interés público.

## **CONCLUSIÓN: LA DINÁMICA CONJUNTA DE LOS PFP EN LAS ESFERAS NACIONAL Y EDUCATIVA**

Pese a que las situaciones y las instituciones de los distintos países son muy diversas, y que han experimentado toda una serie de episodios en la formulación de políticas, hay cierta coherencia en los lineamientos en los que se sustenta la política educativa:

- Los actores clave con derecho de veto son los sindicatos docentes, el Ejecutivo (sobre todo el que quiere modernizar y es “impaciente”) y los actores regionales. Los demás actores tienen una importancia relativamente menor.

<sup>25</sup> Según encuestas de opinión realizadas en esa época, el respaldo a favor de la reforma educacional fue significativo entre los profesores (Núñez 2003). Ello parece respaldar la observación de varios ministros de educación de ese período que afirmaron que su capacidad para establecer un diálogo directo entre el ministerio y la base sindical, y no a través de sus líderes, fue una de las claves del éxito de las reformas (Espínola y De Moura Castro 1999).

<sup>26</sup> Delannoy (2000) y Navarro (2002).

<sup>27</sup> Véase la descripción detallada de los aspectos técnicos del SNED en Mizala *et al.* (2002).

<sup>28</sup> Aninat *et al.* (2004).

- Cada uno de estos actores tiene su propio sistema de preferencias que varía desde el acuerdo total, cuando se trata de ampliar la cobertura, al profundo desacuerdo con respecto a políticas cuya orientación es mejorar la calidad o la eficiencia.
- Los problemas de agencia son generalizados. Asimismo, en general es difícil llegar a acuerdos intertemporales. Por consiguiente, incluso cuando se efectúan cambios trascendentales de política, no aumenta la adaptabilidad sino que se crean nuevas rigideces.
- Hay una clara distinción entre las políticas básicas y las que no lo son. Las primeras rara vez se cuestionan y nunca se reforman realmente. Las segundas son susceptibles de cambiar, hasta el punto de volverse volátiles. La distinta fortuna que ha tenido la reforma de políticas en el caso de estos dos tipos de políticas es el resultado de la dificultad subyacente de los actores con derecho de veto para llegar a acuerdos a largo plazo al formular la política educativa. La única excepción encontrada, la creación de incentivos docentes en Chile, guarda estrecha relación con el excepcional PFP en ese país, que ha permitido contrarrestar esa dificultad con una serie de inversiones en mecanismos para afianzar la confianza y velar por la aplicación de las reglas.

Por último, este análisis ha demostrado que el resultado de cada episodio examinado debe considerarse como una combinación de elementos específicos del funcionamiento del proceso de formulación de la política educativa, y de la influencia que ejerce el PFP general en cada país. El poder relativo del Ejecutivo con respecto al Congreso, el grado de articulación entre los sindicatos y los partidos políticos, el alcance de la elite regional, y otros elementos fundamentales del PFP general 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 examinada indica que el PFP general afecta tres aspectos clave de la formulación 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. El tercero es la probabilidad de que la política educativa trascienda y afecte el PFP general del país, 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.

EDITORIAL SAN MARINO