

JULIO 2002 - Año 4 / Nº 12

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: mgajardo@preal.org

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

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.org

Un análisis de la duración de los ministros de educación en 18 países de América Latina en las últimas tres décadas, indica que en los años '90 la tendencia apunta a una mayor estabilidad en dichos cargos. De hecho, mientras el promedio de rotación en el período 1969-1990 era de 2,45 años, en la década de los '90 aumentó a 2,81 años. Esto puede considerarse como una buena señal, pues aunque no se puede decir que la estabilidad ministerial garantiza por sí sola la introducción y el desarrollo de reformas educativas, sí se puede afirmar que mientras menor sea la estabilidad, menores son las probabilidades de cambios profundos.

En esta publicación se resume el documento "The supply-side of education reform", de Javier Corrales. Amherst Massachusetts. Amherst College, 2002 (mimeo).

Uno de los obstáculos fundamentales a la hora de llevar adelante reformas educativas es la inestabilidad en los cargos de los ministros de educación. Por lo general, niveles altos de rotación en dichos cargos suelen coincidir con problemas en la implementación de reformas.

La alta rotación puede obedecer a diversos factores. Por ejemplo, puede ser el resultado de niveles altos de conflicto político en el sector educativo, lo cual lleva a los ministros a renunciar a sus cargos por desgaste. Puede reflejar también inestabilidad política en el país, lo que lleva al presidente a hacer cambios de gabinete para complacer diferentes demandas políticas. A veces, la alta rotación no es reflejo de inestabilidad política, sino de la poca seriedad con la que el Ejecutivo trata el tema de educación. Es común que los presidentes reserven ciertos cargos en el gabinete no necesariamente para colocar personas dispuestas a emprender reformas dentro de su cartera respectiva, sino

simplemente para premiar a aliados políticos o conciliar facciones partidarias. Mientras menos interesado esté el presidente en emprender reformas en cierto sector, más propenso será a usar el cargo correspondiente como premio político. En las décadas pasadas, los ministerios de educación frecuentemente caían en esta categoría.

Cualquiera sea la razón, la alta rotación de ministros va acompañada de bajos niveles de intento de emprender reformas serias. Los ministros que duran poco en sus cargos se sienten desprovistos de tiempo y de poder para negociar proyectos a largo plazo y para emprender las batallas políticas que estos requieren.

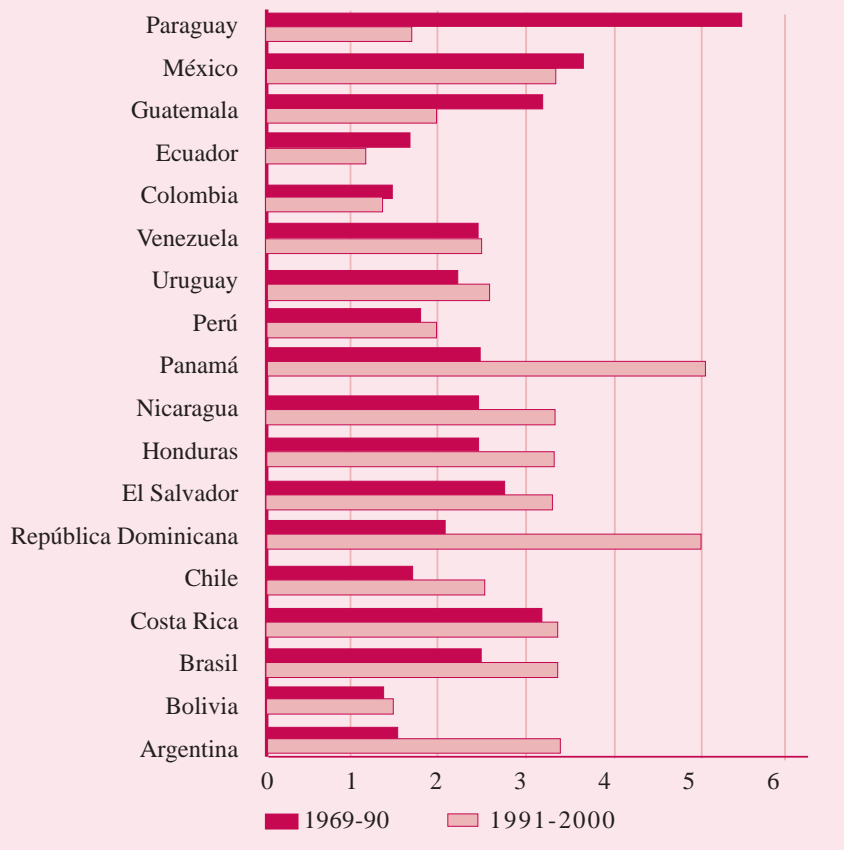
Lo anterior no significa necesariamente que niveles altos de permanencia garanticen grandes cambios en el sector educativo, pues a veces esto es solamente reflejo de inercia en el sector. No obstante, es más probable que surjan proyectos profundos de reforma en situaciones en que los ministros duran más que en las que duran menos.

Los ministros de educación en América Latina

En América Latina, los datos sobre cambios ministeriales del sector educativo en el período 1969-2000 son reveladores, como se puede observar a través de una revisión del *Europa World Year Book*, uno de los

Cuadro 1:

Niveles promedio de rotación de los ministros de educación, 1991-2000 versus 1969-1990



pocos anuarios existentes y de fácil acceso que contiene los nombres de ministros de todos los países del mundo en el momento en que sale el tomo. Al comparar la información de cada año con la del año anterior, es posible detectar si hubo o no cambio ministerial.

A través de un seguimiento de esta fuente, se constata una tendencia halagüeña: la estabilidad de los ministros de educación en muchos países ha mejorado en la década de los '90 (1991-2000), en la cual el promedio de rotación en 18 países latinoamericanos estudiados alcanzó a 2,81 años, comparado con los 2,45 años promedio de las décadas anteriores (1969-1990) (ver Cuadro 1).

Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá han

registrado los mayores aumentos de estabilidad ministerial en comparación con el pasado. Aunque en menor medida, la estabilidad también aumentó en Bolivia, Venezuela, Perú, Costa Rica y Uruguay. A pesar de que México ha registrado un descenso, retiene aún niveles altos de duración en relación con el resto de los países de América Latina por lo cual dicho descenso no es muy preocupante.

Factores asociados a la estabilidad ministerial

Al comparar los años '90 con el período 1969-90, no resulta fácil identificar las causas del aumento de estabilidad ministerial de la última década.

Una explicación de esta diferencia pudiera ser la economía:

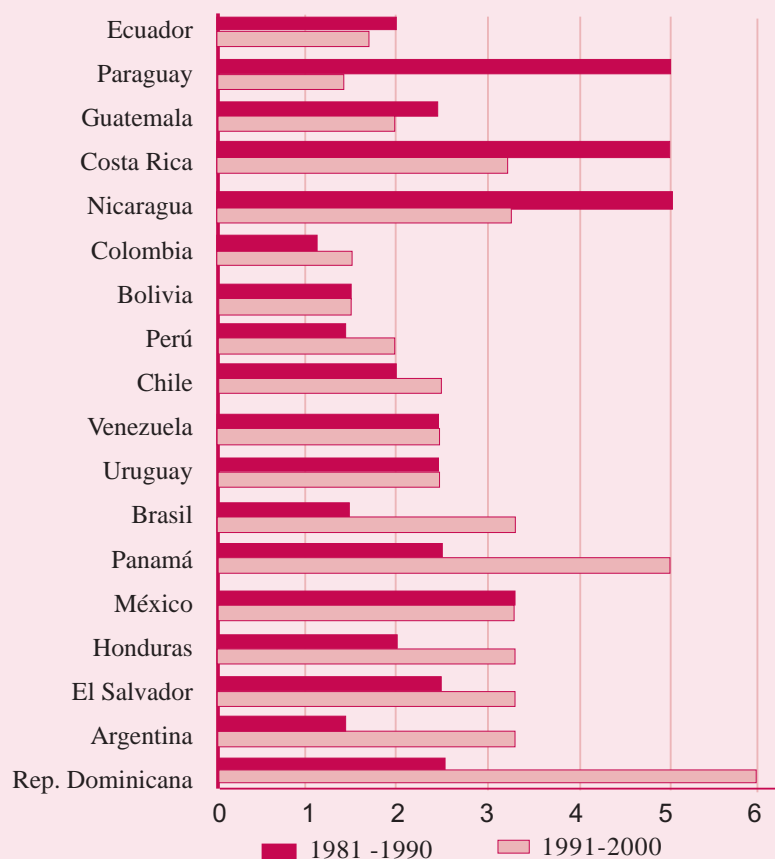
la mayor estabilidad económica de los '90 puede haber contribuido a una mayor permanencia ministerial.

Por su parte, las condiciones políticas también pueden ayudar a explicar el fenómeno. Desde 1969 hasta el presente, América Latina tuvo una gran cantidad de regímenes (democracias interrumpidas, dictaduras de larga duración, dictaduras de corta duración), pero si comparamos la situación de los '90 con el pasado más reciente, es decir, con la década de los '80, época en la cual la variación de regímenes es menor, se puede controlar un poco más dicha variación. En este caso, se observa que solo 5 de los 18 países estudiados sufrieron descensos en los niveles de duración en los '90 en comparación con los '80 (ver cuadro 2). En los demás países, el nivel de duración o bien registró mejoras o bien no empeoró.

Por otra parte, cabe preguntarse de qué manera ha contribuido la consolidación democrática a la estabilidad de los ministerios de educación. Para ello habrá que considerar solo aquellos países que siguieron el patrón de transición democrática en los '80 y consolidación en los '90: Ecuador, Guatemala, Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil, El Salvador y Honduras. De éstos, solamente Ecuador y Guatemala han tenido mayor inestabilidad durante el período de consolidación que de transición, lo cual indica que con mayor consolidación democrática, mayor estabilidad ministerial y, con ello, mayor posibilidad de introducir reformas educativas.

En los casos de Chile, Paraguay y Nicaragua, que vivieron su período de transición democrática en los '90 (no en los '80), se observan realidades diferentes. En Chile, la transición no afectó negativamente la duración de los ministros, es decir, en promedio estos duraron más que

Cuadro 2:
Niveles promedio de rotación de los ministros de educación,
1991- 2000 versus 1981 -1990



durante la última década de la dictadura. Aun en un contexto democrático, pese a las presiones que sintió el gobierno de la Concertación de utilizar cargos públicos como premios políticos, la estabilidad ministerial en educación aumenta.

En cambio, en Paraguay y Nicaragua la transición a la democracia de los '90 conllevó una disminución en la duración de los cargos. En Nicaragua, sin embargo, la disminución no fue tan grave, manteniéndose el promedio por encima de los 3 años, uno de los niveles de duración más largo de América Latina. No sorprende, por consiguiente, que Nicaragua haya sido más contundente que Paraguay (y que muchos otros países) en adelantar reformas educativas en los '90.

En conclusión, tal parece que la

democracia contribuye a la estabilidad de los ministros de educación, aunque no necesariamente al principio. Indudablemente hay mayor estabilidad ministerial en regímenes autoritarios estables. Al ocurrir una transición democrática, la estabilidad ministerial no mejora y en algunos casos inclusive empeora. Pero con el paso del tiempo, una vez que se entra a la etapa de consolidación democrática, la estabilidad ministerial aumenta, abriendo las puertas a la posibilidad de impulsar reformas educativas.

Ministros de educación versus ministros de economía

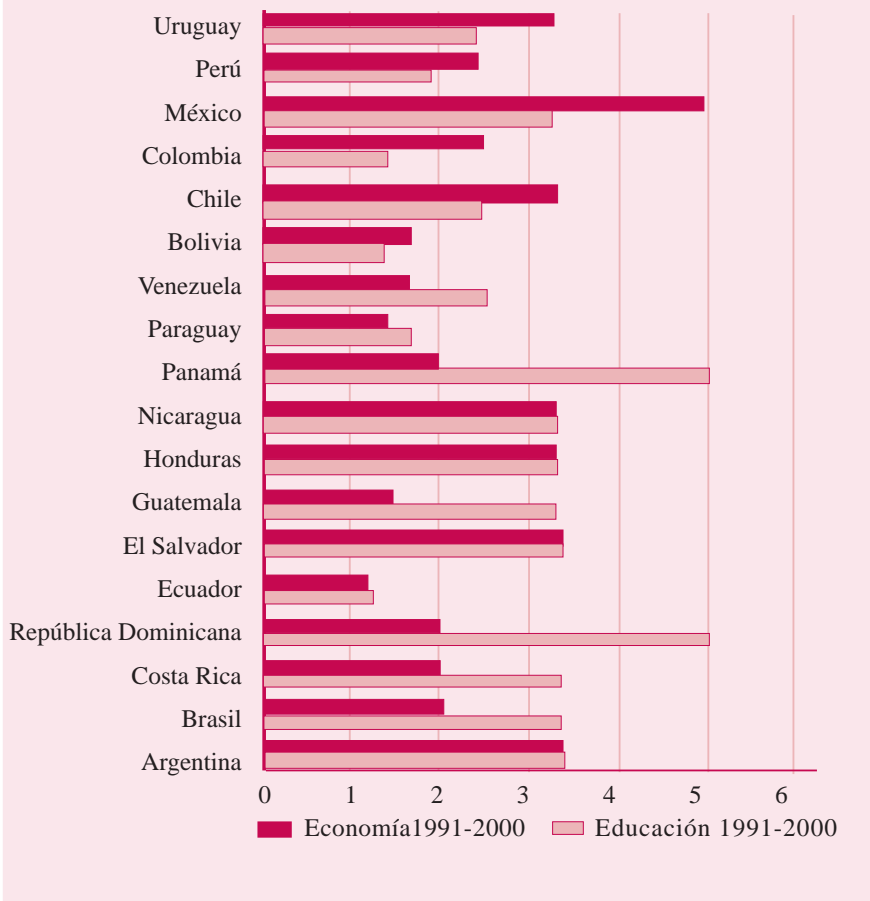
Conviene también comparar los promedios de rotación de los ministros de educación con aquellos de los ministros de economía (o

finanzas) durante los '90. Hay dos razones para ello. Una es que los ministerios de economía en América Latina en esa década se destacan por ser sumamente poderosos, adquiriendo un auge sin precedente y convirtiéndose en muchos países en "superministerios". Individuos con un perfil político alto y gran preparación académica tomaron el mando de estos ministerios, recibiendo de sus respectivos presidentes grandes poderes para llevar a cabo reformas económicas. Al comparar la duración de los "superministros" de economía con la duración de los ministros de educación, se puede obtener una idea de la fuerza relativa de estos últimos.

La otra razón es que toda reforma educativa conlleva una batalla política, no solo entre el ministerio de educación y sectores de la sociedad que resisten las reformas, sino también dentro del gabinete mismo, entre el ministerio de educación y su contraparte en economía. En rasgos generales, existe una diferencia de preferencias entre estos ministerios. Los ministros de educación son, por lo general, gastadores de recursos; los de finanzas, ahorradores. Aun las reformas educativas serias en pos de la eficiencia conllevan gasto de dinero (aumento de sueldos, capacitación para docentes, expansión de la cobertura, inversión en tecnologías de información, entre otros). Por otra parte, la cartera de educación suele ser blanco favorito de los intentos de ahorro de los ministros de finanzas. Así, toda reforma educativa exige una resolución de dicho conflicto de intereses dentro del gabinete. Es menester de los ministros de educación ganarse el apoyo de su contraparte en economía. Una alta duración de los ministros de educación, en comparación a los de economía, es un indicador indirecto

Cuadro 3:

Niveles promedio de rotación de los ministros de educación versus los ministros de economía (1991-2000)



de que dicha coexistencia se está logrando o, al menos, de que el ministro de educación ha obtenido suficiente fuerza política para negociar con su contraparte en economía.

Los resultados de la comparación son dispares (ver cuadro 3). En algunos países los ministros de educación duran menos que los de economía, como son los casos de Bolivia, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. En otros países, como Paraguay y Ecuador, los ministros de educación duran tan poco tiempo como los de finanzas. Pero en muchos países los ministros de educación duran la misma cantidad de tiempo o inclusive más. Esto sugiere que estos países han

manejado mejor los posibles conflictos entre estas dos carteras de gobierno.

Conclusiones

Los ministerios de educación se han vuelto más estables en la década de los '90, en comparación al pasado histórico de cada país y, en algunos casos, en comparación con el ministerio de mayor poder (economía o finanzas). Ello sugiere que los presidentes están tomando más en serio el tema de la educación o, al menos, son menos propensos a usar dicho cargo exclusivamente como premio por favores políticos. Factores como la mayor estabilidad económica y política típica de los

'90, e inclusive la consolidación democrática, contribuyen a ello. Puede también ser producto de un mayor interés por parte de los presidentes en temas educativos. Cualquiera sea la razón, nos encontramos ante una tendencia favorable.

Si es cierto que las posibilidades de llevar a cabo reformas crece en la medida que la estabilidad ministerial aumenta, esta tendencia, de continuar, augura un mejor futuro para el proceso de reformas en América Latina. Sin embargo, como se mencionó al inicio, la mayor estabilidad no garantiza éxitos de reformas, ni siquiera el lanzamiento de las mismas, pues la estabilidad puede siempre ser el reflejo de inercia en el sector.

Lo que sí se puede afirmar es que mientras menor sea la estabilidad, menor son las probabilidades de cambios profundos. En aquellos países donde los ministros de educación duraron poco (por ejemplo, menos de 2,5 años) o duraron menos que los ministros de economía, no debe sorprender que las reformas educativas hayan sido tímidas. En esta categoría caen Bolivia, Colombia, Guatemala, Paraguay y Perú. La presencia de Guatemala en esta categoría también sorprende, ya que en dicho país ocurrió una reforma profunda en los '90: el surgimiento de escuelas autogestionadas. Lo curioso de este caso es que dicha reforma ocurrió a pesar de la inestabilidad ministerial. Por consiguiente, se puede decir que la inestabilidad ministerial dificulta, pero no impide completamente, las reformas educativas. ©