

## POLÍTICA EN LAS POLÍTICAS DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA *Politics in education quality policies in Central America*

Juan MUÑOZ PORTILLO  
Universidad de Cambridge, Reino Unido  
✉ [jmm224@cam.ac.uk](mailto:jmm224@cam.ac.uk)

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2017  
Fecha de aceptación y versión final: 25 de octubre de 2017

**RESUMEN:** Este estudio analiza la adopción de políticas educativas en Centroamérica y Panamá en materia de aumento de gasto, reformas curriculares y contratación y evaluación docente, durante la década de 2010. Se argumenta que una mayor inversión extranjera directa y un mayor comercio internacional contribuyen a la adopción de estas políticas. Esto se relaciona, a su vez, con los incentivos producidos por las variedades de capitalismo dentro de la región. También se evalúa la hipótesis de que gobiernos conservadores, bajo poderes ejecutivos más fuertes, tienen preferencia por la reforma en políticas de contratación y evaluación docente. Asimismo, se destacan factores históricos para explicar el cambio de política en Costa Rica y el *statu quo* en Guatemala.

*Palabras clave:* Centroamérica; políticas educativas; estrategias de desarrollo; variedades de capitalismo; cambio institucional.

**ABSTRACT:** This paper analyses the adoption of education policies in Central America and Panama during the 2010 decade in three areas: the increase in education expenditure, curricular reforms and teacher recruitment and evaluation rules. The paper argues that greater foreign direct investment and more international trade are associated with the adoption of these policies. This, in turn, relates to the incentives produced by varieties of capitalism within the region. It is hypothesised that conservative governments under systems with stronger executive powers, have a preference for policy reform in teacher recruitment and evaluation. Historical factors contribute to explain policy change in Costa Rica and the *statu quo* in Guatemala.

*Key words:* Central America; education policies; development strategies; varieties of capitalism; institutional change.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En años recientes, como en otros países latinoamericanos, los países de Centroamérica han llevado a cabo importantes reformas educativas. La mayoría tienen en común políticas que buscan aumentar y expandir las tasas de matrícula en primaria y, en distintos grados, la expansión de secundaria y la profesionalización docente. Aquí se destacan tres tipos de reformas que buscan mejorar la calidad educativa, realizadas en años recientes en Costa Rica, Honduras y Panamá. En Costa Rica, la introducción por la vía constitucional en 2011 de un destino específico de un 8% del producto interno bruto (PIB) para educación. Con respecto a Honduras y Panamá, entre 2011 y 2013 ambos países introducen nuevos sistemas de contratación y evaluación docente. Debido a la oposición de sectores reacios al gasto fiscal, así como la oposición de los docentes a reformas que pueden presentar cambios en su *statu quo*, son reformas en que bien se podría pensar, parafraseando a Grindle (2004), los proponentes tenían las posibilidades en contra.

Las reformas educativas en América Latina han sido motivo de intenso debate al menos desde la década de 1990. La literatura en política comparada y economía política se ha enfocado en el estudio de casos a nivel latinoamericano, sobre las interacciones entre gobiernos y gremios docentes en las reformas de descentralización, contratación y evaluación docente en Argentina, Brasil, Chile y México en la década de 1990 (Stein *et al.*, 2006); sobre los mismos temas en países más pequeños –Bolivia, Nicaragua y Paraguay–, o en la agenda curricular y la expansión de matrículas primaria y secundaria (Grindle 2004). El presente trabajo se enfoca en una única subregión, pero complementando el análisis con el estudio de otras experiencias latinoamericanas. Asimismo, este estudio explora la intersección de la reforma a los planes de estudio y las modalidades de capitalismo en los países centroamericanos. La literatura en *variedades de capitalismo* se ha enfocado en la intervención de las empresas en política educativa en países principalmente europeos, pero poco se ha explorado este tema en América Latina. Por otra parte, en Centroamérica el sector empresarial y los gobiernos en teoría tendrían incentivos para aprovechar el bono demográfico –una proporción alta de población en edad productiva– que atraviesan los países de la región, un factor asociado con el rápido crecimiento económico (Programa Estado de la Nación 2016, cap. 8). Como se verá, este es un tema poco estudiado.

El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera. En la sección II se presenta el marco teórico. En la sección III, se explica la metodología. La sección IV estudia los factores económicos y empresariales que influyen en la adopción de políticas, y se continúa con un análisis de factores históricos que contribuyen a explicar los sistemas educativos actuales, en la sección V. La sección VI incluye un análisis de casos recientes

1. El autor agradece los comentarios y las sugerencias de tres evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo. Este trabajo se origina a partir de una investigación sobre políticas educativas en Costa Rica y Panamá, realizada para el Programa Estado de la Nación. Se reconoce el aporte de esta organización y, en especial, la ayuda de Alberto Mora. La conclusión de este trabajo fue posible gracias al apoyo de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana para realizar una estancia de investigación en FLASCO-Costa Rica.

y, en la sección VII, se exponen explicaciones alternativas. Finalmente, en la última parte se presentan las conclusiones.

## II. MARCO TEÓRICO

Aumentar el gasto en educación y mejorar los mecanismos de contratación y evaluación docente son posiblemente los temas que generan mayor debate en la reforma educativa. En lo que respecta al gasto público en educación, aumentarlo probablemente signifique incrementar impuestos, lo cual genera tanto apoyo como oposición dentro de una sociedad, por lo que esta discusión suele trasladarse a la política partidaria (Ansell 2010). Además, otros sectores buscarán oponerse al aumento de gastos, debido al riesgo de generar déficits fiscales. Ideológicamente existe evidencia que apunta a que los partidos conservadores, con excepción de los demócrata-cristianos, mostrarán mayor aversión a aumentar el gasto público en educación (Busemeyer 2007). Otros estudios muestran la dificultad de realizar reformas en las áreas de contratación y evaluación del personal docente principalmente debido a la oposición de los gremios –un sector usualmente altamente organizado y con presencia a nivel nacional–, pero también dada la dificultad de definir parámetros sobre lo que se quiere evaluar (Grindle 2004; Moe y Wiborg 2016; Stein *et al.* 2006). Finalmente, otra fuente de conflictos es la de los contenidos curriculares. Esto se debe a que los docentes tienen que adecuarse a nuevos métodos de enseñanza, como es el caso del enfoque por competencias (Grindle 2004: 42-43)<sup>2</sup>. Esta es un área en la que en algunos sistemas educativos interviene el sector empresarial, que demanda una fuerza laboral formada con ciertas habilidades (Busemeyer y Trampusch 2011).

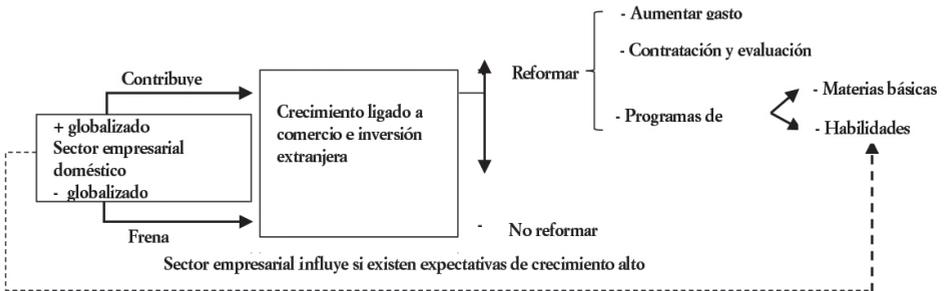
A continuación, se presenta un modelo que explica cómo los gobiernos toman decisiones de política educativa en Centroamérica en los tres ámbitos detallados arriba (presupuesto, personal docente y reforma curricular). En el Gráfico 1 se esquematiza este modelo. De acuerdo con Stein *et al.* (2006: 245), en la década de 1990 en América Latina «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». Sorprendentemente, de acuerdo con los mismos autores, el sector empresarial ha estado ausente del proceso de reformas educativas, quedando la política educativa básicamente circunscrita a dos actores: el Ejecutivo y los sindicatos (Stein *et al.* 2006: 246)<sup>3</sup>. Sin embargo, en el presente trabajo se argumenta que, cuando existen expectativas de crecimiento alto, se generan incentivos en el sector empresarial para influir en la política educativa. En años recientes estas expectativas están alimentadas por el comercio internacional y la inversión extranjera directa, que son dos formas en

2. Más allá de la enseñanza memorística y abstracta, se busca que el estudiantado aprenda aplicando conceptos para resolver problemas de su entorno (OIE/UNESCO 2017).

3. En algunos sistemas, principalmente los federales, los gobiernos subnacionales también tienen alguna participación (E. STEIN *et al.* 2006: 246).

que los gobiernos hacen frente a los desafíos de globalización y la generación de empleo (Baldwin 1995). Para Ansell (2010: 8), las economías más globalizadas tienden a invertir más en educación, debido a que el excedente productivo que se generaría con una población más formada es usualmente consumido por mercados externos.

GRÁFICO I  
MODELO DE ADOPCIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN CENTROAMÉRICA



Fuente: Elaboración propia.

Un factor que contribuye a explicar que unas economías sean más abiertas que otras es el sector empresarial de un país. La literatura sobre variedades de capitalismo plantea que *economías de mercado corporativo* (EMC) –principalmente, en el centro y norte de Europa– son más proclives a intervenir en las políticas educativas inclusive a través de apoyo económico a regímenes de bienestar, con el fin de proveerse del recurso humano que necesitan (Busemeyer y Trampusch 2011; Hall y Soskice 2001)<sup>4</sup>. Dentro de esta literatura, Schneider (2013) argumenta que el capitalismo en América Latina es de un tipo que él denomina *economías de mercado jerárquico* (EMJ), que se caracterizan, entre otros factores, por una presencia fuerte de corporaciones multinacionales (CMN), así como grupos de negocios diversificados que, cuando no han sido absorbidos por CMN, están controlados por familias. El EMC se destaca por el bajo nivel en las habilidades de la fuerza laboral, así como por tener mercados laborales segmentados. Dadas estas condiciones, las empresas tienen pocos incentivos para promover la formación de la fuerza laboral (Schneider 2013: 28-29).

En Centroamérica, de acuerdo con Bull *et al.* (2014: 19), la ausencia de una amplia fuerza laboral calificada desincentiva a las empresas nacionales y transnacionales para invertir en áreas que requieren conocimientos más altos, al tiempo que encuentran

4. Max Weber ya ha teorizado a este respecto, concibiendo la empresa como un actor racional maximizador de ganancias, que estima costos y beneficios tomando en cuenta la disponibilidad de los factores de producción (M. WEBER 1947: 186-191). Esto contribuye a explicar variación en los sistemas capitalistas.

pocos incentivos para participar en esta área de política pública. Para estos autores el capitalismo de los grupos empresariales en Costa Rica, Panamá y, en menor medida, El Salvador se asemeja a la descripción de economías de mercado jerárquico que hace Schneider. Sin embargo, consideran que Guatemala, Honduras y Nicaragua calzan en lo que ellos califican como *economías de redes*. Este tipo de capitalismo se caracteriza por contar con grupos empresariales locales que se aprovechan de las deficiencias institucionales existentes, así como de que las empresas locales tienden a aliarse para bloquear la entrada de competidores (Bull *et al.* 2014: 32-35). Aquí se argumenta que bajo la presencia de grupos empresariales más cerrados –como en las economías de redes–, se restan incentivos para la reforma educativa. Esto se debe a que estos grupos pondrían barreras para la entrada de competidores, muchos de ellos en la forma de inversión extranjera directa, pero también porque son grupos que están más enfocados en la producción para el mercado doméstico. Por lo tanto, también se limita el crecimiento económico a través del comercio internacional.

Mientras que los aspectos anteriores contribuyen a dilucidar de qué depende que una política educativa se adopte o no, aquí también se busca explicar, para los casos en que se adopta una reforma educativa, la escogencia de una alternativa sobre otras. Con relación a la reforma curricular, la literatura sobre variedades de capitalismo predice pocos incentivos para que el sector empresarial latinoamericano intervenga en las políticas educativas, algo que parece constatado en estudios similares (por ejemplo, Stein *et al.* 2006). No obstante, en el presente trabajo se argumenta que, como en el caso de Panamá, cuando las expectativas de crecimiento son altas y definidas alrededor de sectores específicos, el sector empresarial será más propenso a participar de la política educativa. Así, los programas académicos estarán enfocados hacia la formación de habilidades orientadas a suplir las necesidades laborales del sector empresarial.

Una literatura ha buscado enfatizar el peso de la historia en la orientación de las políticas educativas, especialmente la dependencia de rumbo que han seguido las políticas a partir del clivaje conservador-liberal<sup>5</sup>. Reimers (2006) concluye que en América Latina el clivaje liberal-conservador es determinante en las políticas educativas adoptadas en años recientes. De acuerdo con este autor, las preferencias por un gasto público en educación más bajo, así como la adopción de políticas de descentralización, están asociadas con sistemas políticos cuya política estuvo en el pasado dominada por élites conservadoras –mientras que lo contrario se podría prever de regímenes con un pasado predominantemente liberal–. Esto contribuiría a explicar en años recientes la adopción de políticas de gasto más expansivas en Costa Rica, en contraposición de Guatemala, donde el gasto público es el menor en la región. Posiblemente, también estaría asociado con programas de educación básica más liberales en el primer país que en el resto de la región.

Finalmente, se sugiere que una interacción entre gobiernos conservadores y mayores poderes presidenciales permite entender los casos de reforma de políticas de evaluación y contratación docente en Honduras y Panamá. En el primer país, esto se da a partir del clivaje que surge tras golpe de Estado de 2009. A decir verdad, son poderes

5. Véase: B. W. ANSELL y J. LINDVALL (2013) para una literatura al respecto.

informales del presidente, a través de alianzas y manejo de otras instituciones, especialmente del Poder Judicial, mientras que en Panamá, los poderes institucionales formales del Ejecutivo son más amplios que en el resto de Centroamérica.

### III. METODOLOGÍA

El presente análisis utiliza el método comparado de casos entre países y dentro de los países, a través del tiempo, complementando el análisis con el estudio de otras experiencias latinoamericanas. Desde luego, en este método hay un menor número de grados de libertad y el poder de generalización es más limitado, pero se busca brindar explicaciones convincentes al tiempo que se arroja evidencia en contra de explicaciones alternativas (Gerring 2007: cap. 7). Además, este estudio desarrolla con mayor detalle los procesos de reforma reciente en materia de gasto en educación –Costa Rica– y contratación y evaluación docente –Honduras y Panamá–. Por consiguiente, se comparan los seis países siguiendo una estrategia de casos más similares. Aunque existen en los países centroamericanos diferencias notables, su proximidad geográfica y evolución histórica permite mantener algunos factores relativamente constantes, mismos que podrían intervenir en los resultados de la política educativa. Cada caso se compara en cada una de las dimensiones señaladas arriba. Los datos provienen de distintas fuentes secundarias, tales como el trabajo de grupos empresariales centroamericanos de Bull *et al.* (2014) y las investigaciones de base sobre políticas educativas realizadas para el *Quinto Informe Estado de la Región* (Muñoz Portillo 2015; Segovia *et al.* 2014a, 2014b, 2014c, 2016).

En este sentido, el presente estudio evalúa las siguientes cuatro hipótesis:

H1: Los países con mayor nivel de globalización asociado a inversión extranjera directa y comercio internacional adoptan políticas educativas de algún tipo.

H2: Un mayor nivel de crecimiento económico asociado a inversión extranjera directa y comercio internacional explica la participación de sector empresarial en la formulación de programas de estudio con enfoque en habilidades.

H3: El clivaje conservador-liberal se refleja en las políticas adoptadas recientemente en materia de gasto y programas de estudio.

H4: Gobiernos conservadores con mayores poderes presidenciales se correlacionan con la adopción de políticas de contratación y evaluación docentes.

### IV. GLOBALIZACIÓN, SECTOR EMPRESARIAL Y ADOPCIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

En esta y la siguiente sección se evalúan las hipótesis 1 y 2 sobre la adopción de políticas educativas y la participación del sector empresarial. En las dos últimas columnas a la derecha en la Tabla I se resumen las políticas educativas adoptadas en años recientes en Centroamérica. Todos los países han adoptado reformas curriculares con un enfoque de competencias, especialmente buscando fortalecer las áreas de ciencias, matemáticas y español, además del fortalecimiento de inglés y computación (Álvarez *et al.* 2014). Sin

embargo, en Costa Rica los programas se han orientado hacia lo que aquí se denomina un *énfasis humanista*, en el sentido de que además se han buscado fortalecer materias especiales como educación para la vida cotidiana (anteriormente conocida como educación para el hogar), artes plásticas, música y educación sexual. En este último ámbito ha existido bastante polémica con las Iglesias católica y protestante, debido a que los contenidos de los programas van más allá de aspectos biológicos para tratar temas como el placer y la afectividad (Muñoz Portillo 2015). En Panamá, y en menor medida Honduras, las reformas recientes ponen énfasis en los bachilleratos orientados a habilidades.

Se puede observar que El Salvador aplica una reforma curricular por competencias que se podría denominar *descentralizada*, en el marco de un proyecto llamado Sistemas Integrados de Escuelas Inclusivas de Tiempo Completo (SIEITP). Se trata de un proyecto que comenzó a implementarse en 2009 bajo el gobierno de Mauricio Funes (Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, 2009-2014) en municipios seleccionados a nivel nacional, financiado por el Banco Mundial, la cooperación italiana e inicialmente también por la United States Agency for International Development (USAID). El modelo consta de dos partes. Por un lado, sistemas integrados: redes de alrededor de 10 escuelas agrupadas por proximidad geográfica, que comparten recursos y pueden proponer reformas curriculares de acuerdo a sus propias necesidades (o sea, descentralizado). Por el otro, alargamiento de la jornada diaria. Esto tiene dos fines: retener estudiantes en más horas de clase y regularizar el trabajo de los profesores, quienes usualmente están contratados a medio tiempo en más de un centro educativo (Banco Mundial 2015).

Nicaragua ha realizado un proceso de recentralización del sistema educativo bajo el gobierno de Daniel Ortega (Frente Sandinista de Liberación Nacional, 2006-...), revirtiendo una política de descentralización de la década de 1990 (Segovia *et al.* 2016)<sup>6</sup>. Nótese que El Salvador y Guatemala son en promedio los países con menor crecimiento económico, así como con menor inversión extranjera directa y peso de las exportaciones en su economía. Se podría argumentar que el caso de El Salvador invalida la hipótesis 1 de este estudio. No obstante, tómesese en cuenta que no se encontró evidencia de que estas reformas generen conflictividad social especialmente con los sindicatos. Por tanto, el énfasis en este estudio está puesto en tales políticas. Además, en mayor medida estas reformas están motivadas por los altos niveles de delincuencia juvenil (no directamente relacionado con el desarrollo económico) y, en este sentido, se pretende que los centros de secundaria ofrezcan materias como deportes y actividades artísticas para retener población vulnerable. Finalmente, una de las razones por las que El Salvador no realiza modificaciones en política educativa en el área docente (donde seguramente tendría que otorgar incentivos monetarios) o en aumento del presupuesto de educación es por su alto déficit fiscal, el cual en parte es ocasionado por su muy bajo crecimiento económico (Banco Mundial 2015). Asimismo, como se argumentará, el bajo crecimiento económico en este país sería parcialmente explicado por un sector empresarial muy dependiente de las remesas.

6. Sin duda, este caso amerita mayor estudio. Sin embargo, se considera que es muy diferente a los casos seleccionados para el análisis.

TABLA I  
CONDICIONES QUE EXPLICAN LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS  
EN CENTROAMÉRICA, CIRCA 2010

PAÍS	CRECIMIENTO ECONÓMICO (CAMBIO PORCENTUAL DEL PIB REAL, PROMEDIO 2000-2013)	INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (PORCENTAJE DEL PIB NOMINAL, PROMEDIO 2000-2013)	EXPORTACIONES FOB (PORCENTAJE DEL PIB NOMINAL, PROMEDIO 2000-2013)	VARIEDAD DE CAPITALISMO	ÉNFASIS REFORMA CURRICULAR POR COMPETENCIAS	OTRAS REFORMAS EDUCATIVAS RECIENTES
Costa Rica	4,2	4,8	31,3	Jerárquico	Humanista	Aumento constitucionalizado del gasto
El Salvador	1,9	2,2	21,1	Jerárquico	Descentralizado	SIEITP
Guatemala	3,4	1,9	20,4	Redes	No se observa	No hay
Honduras	4,2	5,5	51,7	Redes	Habilidades	Contrat. y eval. docente
Nicaragua	3,6	5,6	28,7	Redes	No se observa	Recentralización
Panamá	6,9	7,6	44,0	Jerárquico	Habilidades	Contrat. y eval. docente

Fuentes: BULL *et al.* (2014) y Estado de la Nación (2014).

#### IV.1. Las empresas centroamericanas e incentivos para demandar una fuerza laboral mejor calificada

En gran medida, los grupos empresariales en Centroamérica estaban constituidos por familias que conformaron grupos empresariales importantes hacia finales del siglo XIX y principios del XX, alrededor de las actividades agrícolas. Y, ligada a estas, una banca privada (Mahoney 2001). Más adelante, en el siglo XX inmigrantes de origen europeo, estadounidense, turcos y de Oriente Medio se vinculan al comercio y la industria (Bull *et al.* 2014: 9). Después, estimulados por las estrategias de sustitución de importaciones entre 1950-1970, algunos empresarios agroexportadores incursionaron también en actividades industriales. Como se verá a continuación, estos grupos son todavía influyentes en la política nacional y se han adaptado a los retos de la globalización (*cf.* Segovia 2005).

Bull *et al.* (2014) realizaron un trabajo extenso sobre los grupos empresariales que ellos consideran más significativos en Centroamérica. Dos aspectos de este trabajo se destacan para el presente análisis: las estrategias de estos grupos ante la globalización económica y su relación con su entorno político-institucional. Con los procesos de reconversión productiva, a partir de la década de 1990 algunos grupos incursionan en actividades como el turismo y la plantación de productos agrícolas alternativos (como la

palma africana). Sin embargo, no se encuentran en la mayoría de casos emprendimientos que demanden actividades de mayor valor agregado, donde se requiere una fuerza laboral más calificada. A continuación, se presentan algunos datos cualitativos de la investigación de Bull *et al.* (2014).

En El Salvador, a principios de la década de 1980 la economía comenzó a orientarse hacia la maquila (fábricas de confección de ropa), pero no fue lo suficientemente atractiva para el sector empresarial. Posteriormente, con la reprivatización de los bancos en los años noventa<sup>7</sup>, hubo inversión en el mercado financiero. Sin embargo, sus dueños vendieron los bancos a corporaciones multinacionales. Uno de los motivos de esta venta fue el bajo nivel de formación de la fuerza laboral salvadoreña y la poca innovación en el sistema económico. Los grupos empresariales se acomodaron a las condiciones del entorno, concentrándose en inversiones en el sector comercial y de servicios impulsados por las remesas, que se han convertido en la mayor fuente de ingreso de divisas en ese país (Bull *et al.* 2014: 58-59).

Los empresarios guatemaltecos están orientados hacia los negocios en «agricultura, manufactura, finanzas, construcción y bienes raíces» (Bull *et al.* 2014: 61). La industria en Guatemala es más fuerte que en otras naciones centroamericanas, principalmente en el área de las bebidas y comida procesada. Una característica que destaca en este país es el relativamente bajo nivel de alianzas que tienen las empresas con multinacionales. La explicación de esto tendría que ver con las viejas coaliciones familiares que mantienen conectados a los grupos de industriales y agroexportadores. De acuerdo con estos autores, los grupos parecen cooperar entre ellos para evitar la entrada de multinacionales (Bull *et al.* 2014: 62).

En Honduras la actividad en la que más han incursionado los empresarios, según la investigación de Bull *et al.*, ha sido la manufactura, aunque algunos sectores tradicionales persisten, tales como la producción bananera y la banca. Estas actividades, así como la maquila, se concentran en la zona norte. En Nicaragua la estabilidad política a partir de la década de 1990 habría traído de vuelta a grupos empresariales que emigraron en la década anterior, dado que estos grupos han encontrado oportunidades para diversificar, principalmente en el sector financiero. No obstante, la mayoría decidió invertir en actividades sobre las que ya tenían experiencia y conocimiento –notablemente, finanzas, agricultura, bienes raíces y turismo (Bull *et al.* 2014: 66)–.

Posiblemente, Costa Rica ejemplifica la falta de interés que tienen los grupos empresariales para intervenir en políticas educativas que generen mejor capital humano. Como ellos plantean «[p]aradójicamente, los grupos empresariales en Costa Rica parecen ignorar las ventajas locales –una fuerza laboral bien educada y estabilidad política e institucional– que han motivado a las multinacionales a invertir, en lo particular atrayendo empresas de alta tecnología para instalar líneas de ensamblaje para productos electrónicos y dispositivos médicos» (Bull *et al.* 2014: 69). Cuando alguno de los grupos empresariales locales ha incursionado con éxito en una actividad con valor agregado alto, estas empresas son absorbidas por multinacionales.

7. El sistema bancario salvadoreño fue nacionalizado en los ochenta.

Por último, en Panamá las principales actividades de los grupos empresariales continúan siendo el comercio y los servicios financieros. A diferencia de otras empresas centroamericanas que en los noventa incursionaron en banca y telecomunicaciones, para luego ser absorbidas por multinacionales, en este país algunos grupos de capital nacional controlan empresas líderes en esos campos. Por otra parte, en materia de educación vale la pena reseñar que este país en 2006 realizó un referéndum con la intención de aprobar una ampliación del Canal de Panamá, con un resultado a favor de dicha ampliación. Las expectativas de crecimiento económico en años venideros a partir de esta decisión han aumentado, lo mismo que los pronósticos sobre una carencia de personal en distintas áreas relacionadas con las actividades del canal (FMI 2013). Ante esto, el sector empresarial ha realizado a través de fundaciones, así como también mediante la Cámara de Industria y Comercio, recomendaciones en materia de perfil docente y de programas de estudio (Castillo 2013; Muñoz Portillo 2015).

Como se mencionó, Bull *et al.* (2014) también hacen un análisis de cómo interactúan estos grupos con su entorno institucional. Ellos utilizan dos categorías presentes en la literatura de negocios para caracterizar estas relaciones. Por un lado, si los grupos son parasitarios. Esto es, si el ambiente de negocios está constituido por grupos oligopólicos que se aprovechan de las deficiencias institucionales tales como marcos regulatorios débiles y de lazos fuertes con las élites políticas, lo que genera barreras de entrada para nuevos competidores (Bull *et al.* 2014: 119). Por el otro, si los grupos son parangones, es decir, si son motores de desarrollo, cambio estructural o desarrollo tecnológico (Bull *et al.* 2014: 136). A partir de un análisis estadístico con datos del World Business Environment Survey (WBES) del Banco Mundial, se llega a la conclusión de que las empresas centroamericanas tienden a ser más parasitarias que la mayoría de empresas latinoamericanas, a pesar de mejores condiciones institucionales y económicas en Costa Rica, El Salvador y Panamá (Bull *et al.* 2014: 136).

La inversión extranjera directa en Centroamérica ha aumentado a partir de la segunda mitad de la década de 1990 (CEPAL 2016) y en los últimos años tiende a ser mayor en Panamá y Nicaragua. No obstante, ha disminuido o se ha mantenido constante en El Salvador y Guatemala. Se vio que en estos dos países los incentivos de las empresas para innovar son pocos, así como que aparentemente en Guatemala los grupos empresariales son más propensos a poner barreras de entrada para las multinacionales. Aunque se requiere de mayor investigación, aquí se defiende la hipótesis de que estos factores contribuyen a la poca innovación y, por ende, al poco interés para impulsar políticas de mejora en la calidad educativa.

## V. EL LEGADO HISTÓRICO EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE CENTROAMÉRICA

Algunos elementos en el debate liberales-conservadores tienen que ver con la universalización de la educación y el papel de la Iglesia católica en la formación del estudiantado. En otros términos, y en lo que respecta a Centroamérica, de acuerdo con Mahoney los «conservadores gradualmente cedieron en su interés por tierras comunales y concurren con los liberales en la necesidad de privatizar la tierra y exportar productos agrícolas»

(2001: 12). Esto se debió a una mayor demanda en las exportaciones de productos agrícolas y minerales. Asimismo, esta dinámica económica motivó una «modernización política» (Stone, 1990: 21) entre 1870 y 1890, en donde varias de las instituciones políticas adoptadas en las naciones centroamericanas fueron impulsadas por políticos liberales.

Sin embargo, los ritmos y las formas que adoptaron las reformas variaron entre países. Mahoney (2001, 2011) llama liberalismo radical al rumbo que tomó la institucionalidad política en los años siguientes en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, debido a una rápida y profunda política de privatización de la tierra, lo que a la postre generó protestas por parte de sectores desposeídos y, como respuesta, mayor militarización del Estado. En cambio, en Costa Rica y Honduras se procedió con un liberalismo reformista, es decir, un proceso gradual de reformas que generó mayor acceso y distribución de la tierra, disminuyendo el conflicto social y la necesidad del ejército. En los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, sus respectivos procesos continúan hasta entrada la mitad del siglo XX. En Honduras y Nicaragua estos son abortados y en ambos casos interviene Estados Unidos en la política nacional de dichos países a través de dictaduras apoyadas por sucesivos gobiernos estadounidenses a principios del siglo XX. La educación sufre debido al temor de los gobiernos dictatoriales de que de ese modo se alimentaría la subversión social (Retamal 1990: 178).

Fischel (1987) hace una comparación de los sistemas educativos de Costa Rica y Guatemala, países que adoptaron políticas educativas liberales desde principios de 1870. En Guatemala «las leyes liberales alteraron profundamente la estructura económica guatemalteca, pero no la estructura de poder establecida. Las transformaciones institucionales (separación Iglesia-Estado, universalización y laicización de la enseñanza, ordenamiento y codificación legal, etcétera) no varían sensiblemente las formas de dominación política utilizadas por el régimen conservador» (Fischel 1987: 47). Aunque en lo formal las instituciones educativas guatemaltecas durante la época liberal llevan el sello de esa doctrina –por ejemplo, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria–, en la práctica estas tuvieron una función de carácter marcial-utilitarista (Fischel 1987: 52).

A partir de 1869 pero en particular durante y después de 1885, Costa Rica adopta una serie de instituciones que aumentan sustancialmente la población estudiantil y el número de escuelas (Fischel 1987). En el fondo lo que motivó a estas reformas es una aspiración a formar una ciudadanía, un proyecto que se refuerza con la expansión del sufragio durante la misma época. Las élites en este país apoyaron o se mostraron indiferentes a estas reformas (Mahoney 2001: 157). La población de Costa Rica, a diferencia de las otras naciones centroamericanas con más población indígena, era bastante homogénea, por lo que se cree que este factor facilitó las reformas, en contraste con Guatemala, donde el presidente liberal Justo Rufino Barrios (1873-1885) se mostró escéptico con la idea de educar a los indígenas, quienes constituían alrededor de tres cuartos de la población (Bulmer-Thomas 1987: 18). De manera similar, Retamal sugiere que en El Salvador los «productores de café no estaban interesados en desarrollar un sistema escolar para el campesinado. Sin embargo, un ejército eficiente se desarrolló para mantener a éste bajo condiciones de subyugación, una masa de trabajadores temporales que se necesitaban para la cosecha de café» (1990: 179-180).

Por otra parte, Panamá se constituye como una república independiente en 1903, con una presencia constante de los Estados Unidos y una economía altamente dependiente del canal interoceánico. La construcción del Canal atrajo inmigración de distintas partes del mundo, lo que hizo de la panameña una sociedad bastante heterogénea (Conniff 1990). A diferencia de las otras economías centroamericanas, mayormente agrícolas, la de Panamá giró alrededor del Canal. Actividades comerciales y financieras florecieron y se expandieron a partir de este factor (Pérez 2010: 21). Principalmente en la década de 1910, en términos de políticas de educación se expande la educación primaria y se construyen más escuelas, en alguna medida como parte del proyecto económico, pero también como proyecto de integración y construcción de identidad nacional (Conniff 1990: 611). Hacia la década de 1950, la expansión de la educación primaria en particular presenta resultados notables a nivel latinoamericano, como se puede apreciar en la Tabla II sobre tasas de matrícula en primaria.

TABLA II  
TASAS DE MATRÍCULA ANUAL EN PRIMARIA, AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1950-2000

	TASA BRUTA						TASA NETA
	1950	1965	1970	1980	1990	2000	2000
Argentina	94	101	105	106	106	120	107
Uruguay	90	106	112	107	109	109	90
Panamá	76	102	101	106	106	112	100
Costa Rica	61	106	110	105	101	107	91
El Salvador	61	82	84	75	81	112	81
Nicaragua	39	69	78	94	94	104	81
Guatemala	28	50	58	71	78	102	84
Honduras	28	80	87	98	108	106	88

Nota: La tasa bruta de matrícula es la proporción de estudiantes matriculados en relación al total de la población de niños o jóvenes en edad de asistir a ese nivel. La tasa neta es la matrícula únicamente de estudiantes en la edad oficial, con relación a la población de niños o jóvenes en edad de asistir a ese nivel. Véase la fuente para más detalles.

Fuente: REIMERS (2006: 451).

De igual modo, en la Tabla II se puede apreciar que los regímenes liberales abortados en Nicaragua y Honduras, así como Guatemala, tenían en 1950 las tasas brutas más bajas de matrícula primaria. Si bien en general en los países de América Latina se aceptó que la educación primaria servía para la formación de una fuerza laboral con habilidades para suplir la demanda de trabajadores, no existió consenso alrededor de la educación secundaria. Para la década de 1950, las políticas en este ámbito no fueron prioritarias. Como se aprecia en la Tabla III, si bien las tasas de matrícula en secundaria han aumentado con los

años, están muy por debajo de los niveles de primaria. En el año 2000 la tasa neta era del 70% en Panamá (la más alta) y el 37% en Guatemala (la más baja).

TABLA III  
 TASAS DE MATRÍCULA ANUAL EN SECUNDARIA, AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1950-2000

	TASA BRUTA						TASA NETA
	1950	1965	1970	1980	1990	2000	2000
Panamá	9	34	39	61	63	69.17	62.17
Costa Rica	6	24	28	47	42	50.94	43.37
Nicaragua	3	14	17	41	40	53.99	35.52
Guatemala	2	8	8	18	23	37.00	26.21
Honduras	1	10	13	30	33		
El Salvador	3	17	22	24	26	54.19	

Nota: Para definiciones, véase la nota en la Tabla II.  
 Fuente: REIMERS (2006: 453).

## VI. POLÍTICAS EDUCATIVAS EN CENTROAMÉRICA, ALREDEDOR DE 2010

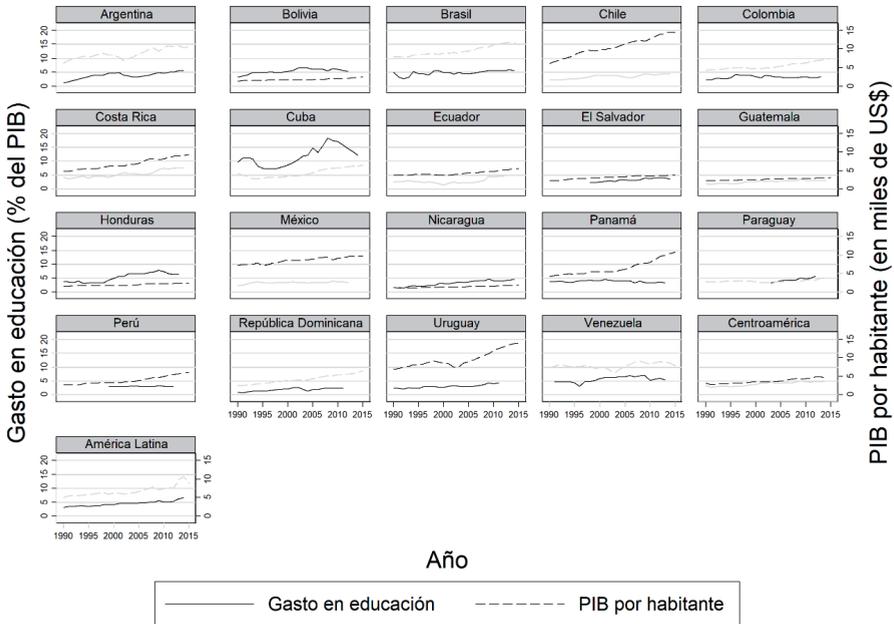
La educación ha sido un elemento omnipresente en los planes de los gobiernos centroamericanos (Álvarez *et al.* 2014). Estos procesos han recibido influencia internacional como parte de compromisos internacionales que, desde inicios de la década de 1990, promueven la alfabetización de la población adulta, la universalización de la educación primaria y la expansión de la pre-primaria y secundaria, entre otras cuestiones. Pero esta influencia ha sido mediante asistencia técnica y financiera por parte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

De acuerdo con Álvarez *et al.* (2014) para 2005, con la excepción de Costa Rica, en el resto de los países persistían rezagos importantes en cuanto a la universalización de la educación primaria, la expansión de la educación básica y pre-primaria y la alfabetización. Antes de 2005, únicamente Costa Rica y Panamá se habían propuesto la expansión de la educación secundaria. Para el resto de países solamente la primaria era prioridad. Por otra parte, con excepción nuevamente de Costa Rica, que dio pasos en este sentido desde mediados de la década de 1970, los demás países continúan en la pugna de profesionalizar la formación docente, reemplazando su educación bajo el modelo de escuelas normales por educación universitaria (Navarro 2002). En este estudio se han destacado tres reformas por ser poco usuales en el contexto latinoamericano contemporáneo, por el nivel de conflictividad que generan. En Costa Rica, la institucionalización por la vía constitucional de una inversión mínima anual para la educación del 8% del PIB, y en Panamá y en Honduras, la creación de procesos de contratación y evaluación docente.

VI.1. *Costa Rica: la cristalización del gasto en educación como sello identitario y estrategia de desarrollo*

En 1997 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional para fijar el presupuesto anual para educación en no menos del 6% del PIB anual. Sin embargo, por diversos motivos técnicos y políticos esta meta no se cumplió (Muñoz Portillo 2015: 38). Podría plantearse que, para la década de 1990, la mayoría de gobiernos latinoamericanos en general tenían aversión al aumento del gasto público. Como se muestra en el Gráfico II, el promedio de gasto en educación en Costa Rica, como en la mayoría de países, no fue superior al 5% del PIB hasta entrada la segunda mitad de la década de 2000<sup>8</sup>.

GRÁFICO II  
AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB Y PIB POR HABITANTE EN DÓLARES CONSTANTES, POR PAÍS, CIRCA 1990-2015



Nota: El panel de América Latina es un promedio que excluye los países de Centroamérica e incluye los países del Caribe (no se muestran en el gráfico). El panel de Centroamérica no incluye Belice.

Fuentes: CEPAL (2016) y Programa Estado de la Nación (2014).

8. Nótese que los datos comienzan en 1990. Se intentaron obtener datos comparables para años previos tanto como fuera posible en la base de datos en línea de UNESCO (<http://data.uis.unesco.org>), sin embargo, para muchos años no hay disponibles, inclusive para años recientes para los casos estudiados.

En la segunda mitad de la década de 2000, exceptuando a Cuba, el gasto aumenta significativamente en dos países de América Latina: Costa Rica y Honduras. En cuanto a este último, la condonación de deuda permitió más ingresos fiscales. Sin embargo, más significativo fue el aumento en los salarios de los docentes durante el gobierno de Manuel Zelaya (2006-2009). Notablemente, en Costa Rica aumenta el gasto de educación a partir de 2009 por el compromiso de campaña electoral del gobierno de turno, pero posteriormente por la aprobación por voto unánime de los diputados de la Asamblea Legislativa de una reforma constitucional que establece que el gasto en educación no debe ser menor al 8% del PIB<sup>9</sup>. Dos factores contribuyen a explicar esta reforma. En primer lugar, la agencia e interés estratégico que en materia de educación tiene el gobierno de Arias Sánchez (2006-2010)<sup>10</sup>, que nombró al economista Leonardo Garnier como ministro de Educación. De acuerdo con Garnier, el hecho de ser él economista facilitó la negociación con el ministro de Hacienda, también economista (Garnier 2014). Y es que, a pesar del debate en esta disciplina, la economía ha presentado argumento y evidencia de efectos positivos de la inversión en educación sobre el crecimiento de la producción nacional, así como efectos en la distribución del ingreso individual<sup>11</sup>.

En segundo lugar, el arraigo y la experiencia con la educación en Costa Rica posiblemente influye en que sus élites políticas no sean reactivas al tema del gasto público en esta materia. De acuerdo con el ministro de Educación de entonces, en general hubo consenso entre las partes en este proceso de negociación. Al consultársele sobre la posición del sector empresarial debido al aumento de gasto público, este respondió que no hubo oposición y que, a su parecer, históricamente esta ha sido la posición de este sector (Garnier, 2014). Esto parece ser una posición similar a la que tuvieron las élites en el momento de la reforma educativa de 1885 (Mahoney 2001: 157). A decir verdad, durante el proceso de negociación iniciado en 2004, por ejemplo, en 2006 los diputados del Movimiento Libertario, Mario Quirós y Evita Arguedas, sugirieron que parte de ese 8% propuesto fuera dirigido directamente a los padres para que estos contrataran educación privada de su elección (Muñoz Portillo 2015: 40). No obstante, otro de los factores de éxito de esa reforma fue que no se ligó a la aprobación de nuevos impuestos. La creación de nuevos impuestos habría traído discusión sobre qué actividades gravar (Garnier 2014; Mora 2014).

En el Gráfico II se observa que el gasto en educación se ha mantenido prácticamente constante en Guatemala y Panamá, pero ha aumentado en Nicaragua. En El Salvador, el presidente Antonio Saca (2004-2009) propuso aumentar el gasto en educación,

9. A partir de entonces, en el artículo 78 de la Constitución Política de Costa Rica se lee «[e]n la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución». Se establecieron plazos escalonados para cumplir con esa meta a partir de 2014 (Programa Estado de la Nación 2013: 31).

10. Esto podría estar relacionado, a su vez, al interés del gobierno de Arias Sánchez por que se aprobara en referéndum el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, en 2007.

11. Para una revisión de esta literatura, véase B. W. ANSELL (2010: cap. 2).

pero miembros del sector empresarial y su partido (Alianza Republicana Nacionalista, también fuertemente ligado al sector empresarial) se opusieron (Segovia *et al.* 2014a: 4). No obstante, esto también podría haberse debido al déficit fiscal que ha acumulado este país. A pesar de esto, en El Salvador el gasto es mayor que en Guatemala, país donde se reportan menores cambios en política educativa en general, lo que podría sugerir que su legado histórico tiene un impacto en las políticas actuales. En Panamá, se podría argumentar que generalmente la cúpula política y empresarial ha tenido aversión a políticas macroeconómicas contracíclicas (Muñoz Portillo 2015: 18). En Honduras el gasto en educación disminuyó desde 2010, a partir de la introducción de la Ley de Emergencia Fiscal y Financiera. Honduras, a inicios de la década de 2010, tenía el déficit fiscal más alto de los países centroamericanos (Programa Estado de la Nación 2014: 47), lo que sirvió de excusa para reducir salarios docentes.

## VI.2. Honduras y Panamá: el reto de reformar la contratación y la evaluación docente

En esta sección se evalúa la hipótesis 4. Organismos internacionales como el BM han promovido en gobiernos latinoamericanos políticas de profesionalización, eficiencia y transparencia en la contratación, así como la evaluación del ejercicio docente. En Honduras, precisamente, la reforma en contratación y evaluación docente se da dentro de un proyecto con el BM, además de un crédito con el FMI. Aunque existe debate sobre cuál es el abordaje apropiado, estas propuestas por lo general combinan pruebas para atraer a los docentes talentosos, así como evaluaciones periódicas sujetas a incentivos –bonos, traslados y aumentos salariales– y correctivos que, en última instancia, pueden terminar con el despido del docente. Normalmente este tipo de reformas son difíciles de llevar a cabo debido a oposición frecuente de los sindicatos docentes. Stein *et al.* (2006) sistematizan la experiencia de aprobación de políticas en estas áreas en Argentina, Brasil, Chile y México. Con excepción de Brasil, el poder de los sindicatos durante los procesos de reforma fue reconocido como muy fuerte y, a decir verdad, aunque en México la estrecha relación entre el principal gremio docente y el Partido Revolucionario Institucional apuntaba hacia la estabilidad política, gobernadores de oposición en algunos Estados presionaron para que el tema se discutiera en el Congreso (Stein *et al.* 2006: 249-250). En este sentido, el sistema federal también contribuyó a esta reforma, de igual modo que en Argentina y Brasil, como destacan los mismos autores. En cambio, en Chile la reforma fue gradual y ha estado posibilitada por concesiones al gremio de maestros, al restablecer el estatuto docente abolido durante el período de dictadura militar, pero además al crear un sistema de evaluación condicionado a incentivos salariales (Stein *et al.* 2006: 258-259).

A diferencia de los casos reseñados arriba, en Centroamérica los Estados son unitarios y no se encontraron estudios que permitan medir o cualificar el poder de los gremios docentes. No obstante, en Honduras, Panamá y Costa Rica –países donde más se pudo encontrar información–, los gremios docentes han llevado a cabo huelgas en contra de políticas educativas (Muñoz Portillo 2015; Segovia 2014c). Con todo, se puede

resaltar que tanto en Honduras como en Panamá estas reformas se adoptan bajo gobiernos conservadores. Una política similar, el Modelo de Autonomía Escolar, fue adoptada también bajo gobiernos conservadores en Nicaragua en la década de 1990, evadiendo en gran medida la participación de sindicatos docentes (Grindle 2004). Como se indicó anteriormente, esa política se revirtió hace pocos años bajo el gobierno del presidente sandinista Daniel Ortega<sup>12</sup>, quien tendría mejores relaciones con los sindicatos (Segovia *et al.* 2016).

En Honduras, precisamente, como constatan Segovia *et al.* (2014c), debido a las protestas de los sindicatos, la reforma educativa se frenó por varios años. Por otra parte, el tema de los incentivos salariales condicionados a desempeño se observa más claramente en el caso de Panamá. Además de que las mejoras salariales de los docentes estarían condicionadas a evaluaciones periódicas de desempeño y propuestas de mejora (Molinar 2014), en este país se crea un sistema de contratación en línea que centraliza el sistema de contratación, reduciendo en apariencia algunos de los portillos para el patronazgo político. Al caso panameño también ha contribuido que las normativas relacionadas han sido creadas en su mayoría por la vía del decreto ejecutivo. Esta cualidad se vincula con los amplios poderes legislativos del Poder Ejecutivo de ese país (Pérez 2010: 108), pero también con la posibilidad de evitar vetos del Poder Judicial. En Costa Rica, por ejemplo, existen dos regímenes laborales para el sector público: uno exclusivo para la carrera docente y otro civil para los demás empleados públicos. Entre 2008 y 2010 el Poder Ejecutivo realiza un ajuste de las escalas salariales para el Régimen de Servicio Civil, incluyendo criterios de evaluación como formación universitaria, ante lo cual los funcionarios bajo el Régimen de Carrera Docente reclamaron igual reconocimiento salarial. Ante el temor de un recurso ante la Sala Constitucional, el gobierno accedió a las demandas (Garnier 2014).

Los poderes legislativos del Ejecutivo en Honduras, como en la mayoría de los países de la región, son más débiles. En este sentido, a diferencia de Panamá, en Honduras se reformó la institucionalidad de contratación a través del Congreso Nacional, sentándose a su vez las bases para la introducción de reglamentos de evaluación docente. La reforma en cuestión es la Ley Fundamental de Educación, de 2012. Es de imaginar que este cambio es más contencioso debido a que no está claro el tema de los incentivos para mejora docente. Pero más importante, porque en el proceso más bien se erosiona el poder de los sindicatos docentes. Probablemente el origen del cambio institucional en este caso se remonta al clivaje que surge a partir del golpe de Estado, en junio de 2009, que saca al presidente Manuel Zelaya (2006-2009) del poder<sup>13</sup>. Durante su administración, como se mencionó, se aumentó el presupuesto de educación, principalmente para el incremento de salarios de maestros y profesores. Sin embargo, en 2010, motivado por el déficit fiscal alto durante el gobierno de Porfirio Lobo (Partido Nacional, 2010-2013) se decreta la Ley de Emergencia Fiscal y Financiera. En este contexto, el Congreso

12. Como referencia tómesese la comparación en posicionamiento ideológico de los presidentes y legislativos en varios países de América Latina en M. ALCÁNTARA (2016).

13. Sobre este caso véase C. RODRÍGUEZ (2011).

Nacional emite un decreto que suspendió el régimen económico del Estatuto del Docente Hondureño, congelando los incrementos automáticos de salarios. Además, el gobierno tomó la decisión de suspender las deducciones de cuotas magisteriales, debilitando de esa manera el financiamiento de los gremios docentes (OIT 2015). Estos cambios se producen en un contexto de mayor control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, al cambiar de manera cuestionable varios de los magistrados de la Sala Constitucional (La Prensa 2012). A decir verdad, la adopción de la política educativa en Honduras podría ser resultado del estilo confrontativo que han tomado los gobiernos hondureños hacia los movimientos sociales después del golpe<sup>14</sup>.

## VII. EXPLICACIONES ALTERNATIVAS

Se podría argumentar que las reformas educativas son resultado de procesos de incidencia realizados por organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, en gran medida en seguimiento a compromisos internacionales de los gobiernos (Busemeyer y Trampusch 2011: 420-424; Grindle 2004; Reimers 2006). Esto contribuye a explicar una tendencia hacia el aumento en los presupuestos educativos en la mayoría de los países de América Latina (Gráfico II), así como a la adopción de métodos por competencias en enseñanza y aprendizaje. En este sentido, organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y UNESCO son promotores de políticas educativas, por ejemplo, en descentralización, enfoques de competencias y el manejo del recurso humano docente. Sin embargo, como sugieren Leuze *et al.* (2008), generalmente la influencia que ejercen los factores internacionales en la reforma de política educativa es gradual y está mediada por factores domésticos, los cuales parecen tener mayor importancia a la hora de explicar cambios más significativos donde hay muchos intereses de por medio. Debido a la variación en los resultados de política y la importancia que parecen tener algunas variables domésticas en cada caso, este parece ser el patrón encontrado en el presente estudio.

También se podría criticar que los gobiernos no aumentan en educación debido a problemas deficitarios en sus finanzas públicas, no por preferencias (conservadoras) de los actores o legado histórico, como se argumenta aquí. Ciertamente, países como Honduras y El Salvador han atravesado por problemas de déficit muy altos en años recientes. En el caso de El Salvador, su situación fiscal es más complicada ya que, al poseer una economía dolarizada y altamente dependiente de las remesas, pierde apalancamiento para atacar su déficit fiscal mediante política monetaria. No obstante, si se compara con Guatemala, donde el crecimiento económico ha sido mayor debido a demanda interna, el gasto en educación es menor –debido a factores históricos, como se argumenta aquí–. Por otra parte, en 2010, año en que Costa Rica adopta la reforma para aumentar constitucionalmente el gasto en educación hasta un 8%, el país cerró con un

14. Por ejemplo, los informes de Freedom House en últimos años denuncian la muerte de activistas de derechos humanos, así como pocas libertades de prensa (FREEDOM HOUSE 2017).

déficit fiscal del 5,2% y el año anterior este había sido del 3,4%, cuando pocos años atrás se tenía superávit (Programa Estado de la Nación 2014: 48). Por tanto, la decisión se tomó en un clima de incertidumbre económica y expectativas sobre aumento futuro del déficit, debido a la recesión económica mundial. No obstante, como se constató en este estudio, la reforma –que requería mayoría calificada– pasó por unanimidad en una de las Asambleas Legislativas más fraccionadas de la historia de este país (Borges 2014).

## VIII. CONCLUSIONES

Este trabajo ha explorado posibles causas que explican la adopción o no de una política educativa en años recientes en Centroamérica, así como las preferencias de política en tres áreas bastante estudiadas en la literatura de ciencia política, debido al debate político que generan: aumento de gasto, contratación y evaluación docente y reformas curriculares. Después de estudiar posibles explicaciones presentes en la literatura, evaluándolas a la luz del conocimiento de los casos, en este trabajo se ha encontrado evidencia que sugiere que países más abiertos al exterior son más proclives a adoptar políticas en esas áreas. Esto estaría relacionado a su vez con la estructura de negocios en esos países: élites económicas más abiertas a la globalización pondrían menos obstáculos a la inversión extranjera –lo que podría generar más empleos en áreas que requieren mayor conocimiento–, al tiempo que serían más proactivas en la búsqueda de actividades económicas relacionadas, por ejemplo, con el comercio exterior. No obstante, como encuentra Reimers (2006), existen mayores patrones de desigualdad en acceso a una educación de calidad en países con poblaciones indígenas grandes. Por consiguiente, no se puede descartar la posibilidad de que la ausencia de cambio en política educativa en Guatemala y su gasto educativo inferior se deba más bien a factores históricos y sociales muy arraigados.

Asimismo, desde un punto de vista histórico, se encontró que en Costa Rica parece existir un arraigo, pero también un reconocimiento de los sectores políticos y empresariales de Costa Rica en concebir la educación como una inversión estratégica –algo que se vio a comienzos de la formación de su Estado nacional, pero que se ha alimentado con una experiencia positiva en ese sentido–. Sin embargo, el sector empresarial nacional, como en otros países con estructuras capitalistas similares, muestra poca participación en la política educativa (Bull *et al.* 2014; Schneider 2013). Por el contrario, debido a las expectativas de crecimiento económico y de demanda de personal en actividades relacionadas a la ampliación del Canal, en Panamá este sector ha sido más proactivo. No obstante, es difícil prever si este patrón continuará en el mediano plazo.

El análisis del cambio de política educativa en Nicaragua no fue analizado en este trabajo, aunque cabe mencionar que factores como su producción nacional y la inversión extranjera directa, al igual que en Honduras, han aumentado. No se podría descartar que detrás de las modificaciones institucionales en este último país se encuentre un genuino interés por dirigir una agenda de desarrollo (independientemente del color político del gobierno). Sin embargo, la hipótesis alternativa que se ha manejado en este estudio es que la política educativa se ha colado dentro de una crisis institucional no resuelta, lo cual ha

devenido en más poderes informales al Poder Ejecutivo, democráticamente muy cuestionable (Freedom House 2017). Posiblemente, de no haberse dado el clivaje de 2009, Honduras habría seguido el patrón de El Salvador y Guatemala. En todo caso, todavía no existe un desenlace, por lo que, tal vez, el hecho que no se haya reglamentado la evaluación docente se deba a que se quiere evitar mayor conflicto.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel. Introducción. Las elecciones en América Latina en el bienio 2014-2015. En ALCÁNTARA, Manuel y TAGINA, María Laura. *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2016: 9-18.
- ÁLVAREZ, Ana Lucía; MELBA CASTILLO, Ana Patricia Elvir y VIJIL, Josefina. *Las políticas de educación en Centroamérica: Decenio 2002-2012*. Quinto Informe Estado de la Región. San José: Programa Estado de la Nación, 2014.
- ANSELL, Ben W. *From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- ANSELL, Ben W. y LINDVALL, Johanness. The Political Origins of Primary Education Systems: Ideology, Institutions, and Interdenominational Conflict in an Era of Nation-Building. *American Political Science Review*, 2013, vol. 107 (3): 505-522.
- BALDWIN, Robert E. The Effects of Trade and Foreign Direct Investment on Employment and Relative Wages. *OECD Jobs Study Working Papers*, n.º 4. París: OECD Publishing, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *El Salvador Education Quality Improvement Project (P126364)*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2015.
- BORGES, Fabián. Rules of Procedure as a Cause of Legislative Paralysis: The Case of Costa Rica, 2002-2012. *Latin American Politics and Society*, 2014, vol. 56 (4): 119-142.
- BULL, Benedicte; CASTELLACCI, Fulvio y KASAHARA, Yuri. *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*. London: Palgrave Macmillan, 2014.
- BULMER-THOMAS, Victor. *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- BUSEMEYER, Marius. Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980-2001. *Journal of European Public Policy*, 2007, vol. 14 (4): 582-610.
- BUSEMEYER, Marius y TRAMPUSCH, Christine. Review Article: Comparative Political Science and the Study of Education. *British Journal of Political Science*, 2011, vol. 41 (2): 413-443.
- CASTILLO, Noemi. Panamá. *En Políticas docentes en Centroamérica. Tendencias nacionales*. PREAL, 2013. En línea: <http://prealblog.files.wordpress.com/2013/12/panama-1.pdf>.
- CEPAL. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. En línea: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp), 2016. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2017.
- CONNIFF, Michael. Panama since 1903. En BETHELL, Leslie (ed.). *The Cambridge History of Latin America. Volume 7: Latin America since 1930: Mexico, Central America and the Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 601-642.
- FISCHEL, Astrid. *Consenso y represión: Una interpretación socio-política de la educación costarricense*. San José: Editorial Costa Rica, 1987.

- FMI. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Panamá: 2012 Article IV Consultation. En línea: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1388.pdf>. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2015.
- FREEDOM HOUSE. *Honduras. Freedom in the World*. En línea: <https://freedomhouse.org/country/honduras>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2017.
- GERRING, John. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- GRINDLE, Merilee S. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- HALL, Peter A. y SOSKICE, David. An Introduction to Varieties of Capitalism. En HALL, Peter A. y SOSKICE, David. *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001: 1-68.
- LEUZE, Kathrin; TILMAN, Brand; JAKOBI, Anja P.; MARTENS, Kerstin y NAGEL, Alexander-Kenneth. *Analysing the Two-Level Game: International and National Determinants of Change in Education Policy Making*. Bremen, 2008.
- MAHONEY, James. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2001.
- MAHONEY, James. Liberalismo radical, reformista y frustrado: orígenes de los regímenes nacionales en América Central. *América Latina Hoy*, 2011, 57: 79-115.
- MOE, Terry y WIBORG, Susanne. *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems around the World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- MUÑOZ PORTILLO, Juan. *La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: Estudios de caso de Costa Rica y Panamá*. San José: Programa Estado de la Nación, 2015.
- NAVARRO, Juan Carlos. El docente latinoamericano: Carrera, incentivos y desempeño. En NAVARRO, Juan Carlos. *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001: 1-47.
- OIE/UNESCO. Enfoque por competencias. Oficina Internacional de Educación. En línea: <http://www.ibe.unesco.org/es/temas/enfoque-por-competencias>. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2017.
- OIT. Textos del caso Núm. 3032. Informe provisional – Informe Núm. 374, marzo 2015. NORMLEX. En línea: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3237718](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3237718). Fecha de consulta: 5 de mayo de 2017.
- PÉREZ, Orlando. *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- LA PRENSA. Por estas leyes destituyeron a magistrados en Honduras. *La Prensa*, en línea: <http://www.laprensa.hn/especiales/377755-273/por-estas-leyes-destituyeron-a-magistrados-en-honduras>, 2012.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. *Cuarto Informe Estado de La Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2013.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. *Estadísticas de Centroamérica 2014*. San José: Programa Estado de la Nación, 2014.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. *Quinto Informe Estado de La Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación, 2016.
- REIMERS, Fernando. Education and Social Progress. En BULMER-THOMAS, Victor; COATSWORTH, John y CORTES-CONDE, Roberto. *The Cambridge Economic History of Latin America. Volume 2: The Long Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006: 427-480.

- RETAMAL, Gonzalo. The Politics of Adult Education in Central America: 1950-1980. En BROCK, Colin y CLARKSON, D. R. *Education in Central America and the Caribbean*. London: Routledge, 1990: 174-226.
- RODRÍGUEZ, Cecilia. Volver a empezar. Análisis de las elecciones hondureñas tras el golpe de Estado. En ALCÁNTARA, Manuel y TAGINA, María Laura. *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011: 213-241.
- SCHNEIDER, Ben Ross. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- SEGOVIA, Alexander. *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para la democracia y el desarrollo en la Región*. San José: FES, 2005.
- SEGOVIA, Alexander; SUAY, José Roberto; ALFARO, Carina y RAMÍREZ, Gabriela. *La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: El caso de El Salvador*. San José: Programa Estado de la Nación, 2014a.
- SEGOVIA, Alexander; SUAY, José Roberto; ALFARO, Carina y RAMÍREZ, Gabriela. *La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: El caso de Guatemala*. San José: Programa Estado de la Nación, 2014b.
- SEGOVIA, Alexander; SUAY, José Roberto; ALFARO, Carina y RAMÍREZ, Gabriela. *La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: El caso de Honduras*. San José: Programa Estado de la Nación, 2014c.
- SEGOVIA, Alexander; SUAY, José Roberto; ALFARO, Carina y RAMÍREZ, Gabriela. *La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: El caso de Nicaragua*. San José: Programa Estado de la Nación, 2016.
- STEIN, Ernesto; TOMASSI, Mariano; ECHEBARRÍA, Colder; LORA, Eduardo y PAYNE, Mark. *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. México DF: Banco Interamericano de Desarrollo; Editorial Planeta, 2006.
- STONE, Samuel Z. *The Heritage of the Conquistadors: Ruling Classes in Central America from the Conquest to the Sandinistas*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1990.
- WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press, 1947.

### IX.1. Entrevistas

- GARNIER, Leonardo. Exministro de Educación (2006-2014). 01/10/2014.
- MOLINAR, Lucy. Exministra de Educación (2009-2014). 13/10/2014.
- MORA, Mario. Exviceministro de Educación (2010-2014). 29/09/2014.