

Popp, Marie

Working Paper

Der Einfluss der OECD auf die Bildungspolitik in Mexiko

TranState Working Papers, No. 96

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

Suggested Citation: Popp, Marie (2009) : Der Einfluss der OECD auf die Bildungspolitik in Mexiko, TranState Working Papers, No. 96, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/27918>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



TranState Working Papers

DER EINFLUSS DER
OECD AUF DIE
BILDUNGSPOLITIK IN MEXIKO

MARIE POPP

No. 96

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Marie Popp

Der Einfluss der OECD auf die Bildungspolitik in Mexiko

TranState Working Papers

No. 96

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2009

[ISSN 1861-1176]

Autor: Marie Popp

Der Einfluss der OECD auf die Bildungspolitik in Mexiko

(TranState Working Papers, 96)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2009

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Bremen, entstanden und wurde auf dessen Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel veröffentlicht.

Deutsche
Forschungsgemeinschaft



Der Einfluss der OECD auf die Bildungspolitik in Mexiko

ZUSAMMENFASSUNG

Internationale Organisationen (IO) sind in den letzten Jahrzehnten zu wichtigen Akteuren im Bildungsbereich avanciert. Die Erforschung der Rückwirkungen von internationalen Bildungsaktivitäten befindet sich aber noch in ihren Anfängen. Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht deshalb eine Wirkungsanalyse zu internationaler Bildungsgovernance am Beispiel des Einflusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf die mexikanische Bildungspolitik. Diese Analyse zeigt im Ergebnis, dass sich sowohl die international-vergleichende Bildungsstudie „Programme for International Student Assessment“ (PISA) als auch die *Review*-Aktivitäten der Organisation als attraktive Instrumente erwiesen haben, um nationale Bildungsdebatten zu initiieren und die Legitimation für Bildungsreformen zu fördern. Den größten Einfluss auf die nationale Politikgestaltung in Mexiko konnte die OECD ausüben, als sie die spezifischen Bedürfnisse der nationalen Ebene zum richtigen Zeitpunkt durch die Kombination mehrerer reformförderlicher Instrumente zu bedienen wusste. Die nationalen Akteure waren umgekehrt besonders geneigt, die internationale Ebene stärker in den nationalen Entscheidungsprozess einzubeziehen, wenn sie die Empfehlungen und Studien der OECD als zusätzliche Legitimationsressource für beabsichtigte Reformen nutzen konnten.

INHALT

EINLEITUNG.....	1
KONZEPTUELLER RAHMEN	2
BILDUNGSPOLITIK IN MEXIKO	5
Kerneigenschaften des Bildungssystems	6
Wichtige bildungspolitische Akteure.....	8
Entwicklung der mexikanischen Bildungspolitik seit 1980	10
Mitgliedschaft im “Club der Reichen”	13
EFFEKTIVITÄT VON OECD-BILDUNGSGOVERNANCE	16
Empfehlungen der OECD und Antworten Mexikos.....	17
Hochschulreform unter Präsident Zedillo	18
Expansion von Bildungsberichten unter Präsident Fox	21
Review-Aktivitäten im Vergleich	25
Mexikos Aufmerksamkeit für OECD-Ranglisten.....	26
Institutionalisierung von Evaluation unter Präsident Fox.....	27
Fortsetzung von Bildungsallianzen unter Präsident Calderón	30
PISA-Reaktionen im Vergleich	35
FAZIT.....	36
LITERATUR	39
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	45
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	45
VERZEICHNIS SPANISCHER BEGRIFFE	46
LISTE DER INTERVIEWPARTNER.....	46
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG	47

Der Einfluss der OECD auf die Bildungspolitik in Mexiko

EINLEITUNG

Das Feld der Bildungspolitik galt lange Zeit als klassische Domäne des Nationalstaates. Zunehmend ist jedoch der Trend zu beobachten, dass die Aktivitäten und Empfehlungen Internationaler Organisationen (IO) in die nationale Gestaltung von Bildungspolitik hineinwirken (Dale/Robertson 2007; Martens et al. 2010). Hinter diesen und ähnlichen Beobachtungen im Bildungsbereich verbirgt sich das Phänomen der Internationalisierung von Bildungspolitik. Internationale Organisationen werden dabei als „Diffusionsagenten“ (Jakobi/Martens 2007: 248) verstanden, welche durch die weltweite Verbreitung bildungspolitischer Ideen und Reformmodelle die Konvergenz nationaler Bildungspolitiken befördern (vgl. Finnemore 1993; McNeely/Cha 1994). Ob die Aktivitäten der Internationalen Organisationen tatsächlich zu einem Wandel der nationalen Bildungspolitiken führen, gilt es noch zu ergründen (Martens 2007: 54). Die sozialwissenschaftliche Erforschung der Rückwirkungen von internationaler Bildungsgovernance auf die nationale Ebene befindet sich erst in ihren Anfängen.¹ Ein zentrales Anliegen dieser Arbeit ist es deshalb, die verbreitete These des internationalen Einflusses an einem Fallbeispiel zu prüfen. Im Mittelpunkt der Arbeit steht die folgende Forschungsfrage: *Welchen Einfluss hat die OECD auf die mexikanische Bildungspolitik?*

Die Auswahl der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als Fallbeispiel für eine potentiell Einfluss ausübende IO ist dadurch begründet, dass sie sich im letzten Jahrzehnt zu einer „*éminence grise*“ (Rinne et al. 2004: 456) in Bildungsfragen entwickelt hat. Insbesondere mit ihrer international-vergleichenden Bildungsstudie „Programme for International Student Assessment“ (PISA) stellt sie eines der öffentlichkeitswirksamsten Instrumente für die Bildungspolitik bereit. Hier gilt es zu ergründen, welcher Instrumente und Kommunikationskanäle sich die Organisation im konkreten Einzelfall bedient und welche Rückwirkungen ihrer Aktivitäten im Bildungsbereich auf nationaler Ebene tatsächlich festgestellt werden können.

Die Untersuchung von bildungspolitischen Veränderungen in Mexiko ist von Interesse, weil der Fokus politikwissenschaftlicher Untersuchungen bislang ausschließlich auf dem Wandel von Bildungspolitik in den Kernländern der OECD-Welt gerichtet war.²

¹ Joachim et al. (2008: 31) bedauern, dass man im Allgemeinen zu wenig über die Rolle von Internationalen Organisationen im Implementierungsprozess wisse und fordern zu weiterführenden Forschungen in diesem Bereich auf.

² Erste Fallstudien zu Deutschland, Finnland oder England sind jüngst erschienen (vgl. Grek 2008; Niemann 2009; Rinne et al. 2004). Doch die bildungspolitischen Veränderungen in jüngeren OECD-

Die Bedingungen, die in Mexiko vorherrschen, unterscheiden sich wesentlich von denen der übrigen OECD-Mitglieder. Allein Kontextfaktoren, wie der große Anteil der Schülerschaft an der Gesamtbevölkerung, die Heterogenität der mexikanischen Gesellschaft, die Ungleichheit der Bildungschancen etc., stellen die nationale Bildungspolitik vor extreme Herausforderungen. Hinzu kommen systemimmanente Besonderheiten, wie die beispiellose Machtstellung der mexikanischen Lehrgewerkschaft oder die Dekretmacht des Präsidenten, welche die Gestaltungsmöglichkeiten anderer nationaler oder internationaler Akteure in entscheidender Weise limitieren können. In Anbetracht der beabsichtigten Erweiterung der OECD um die Länder Chile, Estland, Israel, Russland und Slowenien sowie der verstärkten Zusammenarbeit mit Brasilien, China, Indien, Indonesien und Südafrika wird die Organisation in Zukunft stärker gefordert sein, ihre Governance an den andersartigen Bedingungen und Bedürfnissen dieser Länder auszurichten. Eine Reflexion der bisherigen Erfahrungen der Zusammenarbeit mit Mexiko erscheint deshalb Gewinn bringend.

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der empirischen Analyse. Die theoretischen und methodischen Vorüberlegungen, welche die Grundlage dieser Analyse darstellen, werden im nächsten Abschnitt kurz erläutert. Ausführlicher werden im Anschluss die institutionellen wie kulturellen Rahmenbedingungen von Bildungspolitik in Mexiko beleuchtet. Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht die Wirkungsanalyse zweier Schlüsselaktivitäten der OECD im Bildungsbereich: *Reviews* und PISA-Studien. Im Fazit werden die empirischen Ergebnisse an die theoretischen Annahmen rückgebunden, um die Frage nach dem Einfluss der OECD auf die mexikanische Bildungspolitik abschließend beantworten zu können.

KONZEPTUELLER RAHMEN

Die theoretische Hintergrundfolie zu dieser Einzelfallstudie stellt das Konzept der Autorengruppe um Kathrin Leuze (Leuze et al. 2008) dar.³ Diese betrachtet IO-Bildungsgovernance als Antriebskraft für bildungspolitische Veränderungen auf der nationalen Ebene. Damit folgt sie der konstruktivistisch orientierten Annahme, dass

Mitgliedstaaten, wie Mexiko oder der Türkei, wurden bislang nicht in den Blick genommen. Verhältnismäßig mehr Aufmerksamkeit in der Politikwissenschaft erfuhren in den vergangenen Jahren die durch den „Bologna-Prozess“ initiierten Harmonisierungstendenzen im Hochschulbereich (vgl. Balzer/Rusconi 2007; Reinalda/Kulesza 2005; Teichler 1998).

³ Der Ansatz von Leuze et al. (2008) wurde im Rahmen des Teilprojektes C4 „Internationalisierung von Bildungspolitik“ des Bremer Sonderforschungsbereiches 597 „Staatlichkeit im Wandel“ entwickelt. Weitere Ausführungen zum zugrunde liegenden Forschungskonzept erfolgen bei Weymann/Martens (2006).

Internationale Organisationen durch ihre Ideen und Aktivitäten die nationale Politikgestaltung beeinflussen können (vgl. Finnemore 1993; Meyer/Ramirez 2005). Allerdings folgen Leuze et al. nicht der allgemeinen Auffassung, dass der IO-Einfluss von der Durchschlagskraft der Governance-Instrumente abhängt, welche sich aus der Beschaffenheit des jeweiligen Instrumentes ergibt. Sie argumentieren, dass die Effektivität von Bildungsgovernance auch von den spezifischen Bedingungen eines Landes abhänge. Sie gehen davon aus, dass die nationalen Transformationskapazitäten - bestehend aus Vetospielern, Vetopunkten und nationalen Leitideen - als intervenierende Variable Richtung, Ausmaß und Geschwindigkeit des internationalen Einflusses bestimmen:

„[W]ether IO governance leads to a transformation of the nation state in the field of education does not solely depend on the type of IO governance, but also on a country's capacity and willingness to respond to international influences with reforms in the field of education“ (Leuze et al. 2008: 19).

Die Einflussfaktoren der nationalen Ebene können prinzipiell in beide Richtungen wirken, d.h. sie können den von der IO angestoßenen Wandel blockieren oder hemmen, ihn aber auch verstärken. Je nachdem ob ein Land in seiner Bildungspolitik mit vielen oder wenigen institutionellen Vetopunkten und mächtigen Vetospielern (vgl. Tsebelis 1995) konfrontiert ist, vermindert oder erhöht sich die voraussichtliche Wirksamkeit der IO-Bildungsgovernance. Ebenso kann es sich positiv auf die Effektivität der internationalen Bildungsaktivitäten auswirken, wenn die nationalen Leitideen (vgl. Gerhards/Rucht 2000) für Bildung mit denen der Internationalen Organisation übereinstimmen. In umgekehrter Richtung kann es sich aber auch negativ auswirken, wenn die Vorstellungen der beiden Ebenen stark voneinander abweichen.

Das Analysekonzept von Leuze et al. ist explizit dazu konzipiert, der Frage nach der Internationalisierung von Bildungspolitik in den Ländern Deutschland, England, Neuseeland und der Schweiz nachzugehen. Die Übertragbarkeit des Konzeptes auf andere Fallbeispiele scheint aber gewährleistet, weil die Variable „nationale Transformationskapazitäten“ den jeweiligen Besonderheiten nationaler Politikgestaltung bei der Analyse Rechnung trägt. Um im Anschluss an dieses Konzept konkrete Hypothesen für das mexikanische Fallbeispiel formulieren zu können, müssen dessen Transformationskapazitäten erst noch genauer spezifiziert werden. Zuvor sind einige methodische Anmerkungen zur Ermittlung des OECD-Einflusses allerdings unerlässlich.

Die Bestimmung von Einfluss ist grundsätzlich keine einfache Aufgabe. Die Kategorie der Macht und ihre Definition ist deshalb entscheidend. Nach Michael Barnett und Raymond Duvall (2006) können Internationale Organisationen als mächtig bezeichnet werden, wenn sie durch die Prägung des Entscheidungsumfeldes das Verhalten ihrer Mitglieder beeinflussen können: „Power is the production, in and through social relations, of effects that shape the capacities to determine their own circumstances and fate“

(Barnett/Duvall 2006: 3). Von besonderem Interesse sind dabei die Bedingungen, unter denen Internationale Organisationen das Verhalten ihrer Mitgliedstaaten beeinflussen (Hasenclever/Mayer 2007). Auch Leuze et al. (2008: 10) sind der Meinung, dass sich die Effekte von internationaler Bildungsgovernance am Besten darüber bestimmen lassen, „how countries actually respond to international influences“.

In dem speziellen Fall der Untersuchung des OECD-Einflusses auf die mexikanische Bildungspolitik ist die analytische Trennung von Aktivität und Effektivität innerhalb der Einfluss-Kategorie von zentraler Bedeutung. Denn eine Intensivierung der Bildungsaktivitäten von Organisationsseite führt nicht zwangsläufig zu einem Wandel von Bildungspolitik. Umgekehrt gilt aber auch, dass nicht jede Veränderung in der Bildungspolitik Mexikos auf die Bildungsaktivitäten der OECD zurückgeführt werden kann.⁴ Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit die Methode der Prozessanalyse zur Anwendung gebracht (George/Bennett 2005: 205-232). Diese Methode gilt als besonders geeignet für die Rekonstruktion komplexer Kausalmechanismen (Schimmelfennig 2006: 266). Bei der Prozessanalyse werden Vergleichsfälle innerhalb des Einzelfallbeispiels dadurch konstruiert, dass politische Prozesse verschiedener Zeitpunkte untersucht werden. Besondere Aufmerksamkeit wird auch hier auf die Frage gerichtet, unter welchen Bedingungen welcher Faktor eine Wirkung zeigt.

Daraus ergeben sich die folgenden Konsequenzen für den empirischen Teil: Der Grad des OECD-Einflusses auf die mexikanische Bildungspolitik wird über den Umfang *und* die Wirkung ihrer Bildungsaktivitäten - sprich ihrer Bildungsgovernance - in verschiedenen Phasen bestimmt. Der Beobachtungszeitraum beginnt mit der Aufnahme Mexikos in die OECD im Jahre 1994 und berücksichtigt Veränderungen in der mexikanischen Bildungspolitik bis einschließlich Mai 2008. Durch einen Vergleich der aufeinanderfolgenden Amtszeiten von Präsident Zedillo (Phase 1) und Präsident Fox (Phase 2) wird zunächst die Effektivität von OECD-Empfehlungen im Rahmen ihrer *Review*-Aktivitäten bestimmt.⁵ Die Wirkung von *Reviews* wird in Anschluss an Rinne et al. (2004) über den Wandel oder „Nichtwandel“ (Weymann/Martens 2006: 657) der mexikanischen Bildungspolitik in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der internationalen Ebene ermittelt. Die Effektivität von PISA-Studien lässt sich dagegen nur über die (unmittelbaren) Reaktionen der nationalen Ebene auf die internationalen Bildungsaktivitäten feststellen. Sie geben den nationalen Entscheidungsträgern keine konkreten Emp-

⁴ Zur Diskussion über die Ursache-Wirkung-Problematik in der Politikwissenschaft siehe King et al. (1994) und Brady/Collier (2004).

⁵ Bei der Analyse von Reformprozessen in lateinamerikanischen Ländern ist der Vergleich unterschiedlicher Phasen, orientiert an den Amtszeiten der Präsidenten, eine gängige Methode (vgl. z.B. Muno 2005).

fehlungen an die Hand geben, sondern sind vorrangig dafür konzipiert, die Leistung eines Bildungssystems im internationalen Vergleich zu ermitteln. An dieser Stelle erfolgt deshalb eine Gegenüberstellung der jeweiligen Reaktionen der Regierungen Fox (Phase 2) und Calderón (Phase 3) auf die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse. Die Datengrundlage zu dieser Wirkungsanalyse bilden OECD-Berichte, kontrastiert mit Rechenschaftsberichten der mexikanischen Regierungen, wissenschaftlichen Publikationen und Zeitungsartikeln zur Entwicklung der mexikanischen Bildungspolitik. Ergänzend dazu wird auf Interviews, Fragebögen und eine teilnehmende Beobachtung verwiesen, die im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes von August bis Oktober 2007 entstanden sind.⁶

BILDUNGSPOLITIK IN MEXIKO

Sozialpolitische Reformen gelten in besonderem Maße als pfadabhängig (vgl. Pierson 2000), d.h. etablierte Strukturen lassen sich selbst bei großem wirtschaftlichen Druck und günstigen politischen Bedingungen oftmals nur schwer verändern. Auch die Steuerung von Bildungssystemen erfolgt stets in spezifischen institutionellen und soziokulturellen Kontexten (Kussau/Brüsemeyer 2008: 44). Für die Analyse des Wandels von Bildungspolitik ist die Berücksichtigung regionaler Spezifikationen und historischer Entwicklungen deshalb von großer Bedeutung. Wie bereits erwähnt, ist mit Leuze et al. (2008) davon auszugehen, dass die Transformationskapazitäten eines Landes als intervenierende Variable mitbestimmen, ob die Bildungsgovernance der OECD eine Wirkung entfaltet, in welchem Umfang und in welchen Bereichen sich dieser Wandel vollzieht.

Um diese nationalen Bedingungen für den Fall der mexikanischen Bildungspolitik näher zu bestimmen, werden zunächst die wichtigsten Spezifika des mexikanischen Bildungssystems knapp umrissen, bevor der Blick auf die relevanten Akteure innerhalb des bildungspolitischen Entscheidungsprozesses gerichtet wird. Im Anschluss folgen kurze Ausführungen zur bildungspolitischen Entwicklung des Landes seit den 1980er Jahren sowie zum Verhältnis Mexikos zur OECD.

⁶ Erläuterungen zu diesen Informationsquellen: a) Auf einen von der Autorin entworfenen Fragebogen haben vier Experten der mexikanischen Bildungspolitik geantwortet; b) die besagten Interviews wurden mit drei bildungspolitischen Experten in spanischer Sprache geführt, für die Übersetzung der angeführten Zitate im Fließtext ist die Autorin verantwortlich; c) als stille Beobachterin konnte die Autorin an einem Workshop in Paris teilnehmen, welchen die OECD im Oktober 2007 für eine Delegation aus Mexiko veranstaltete.

Kerneigenschaften des Bildungssystems

Das mexikanische Bildungssystem gilt als „one of the largest and most complex education systems in Latin America“ (CERI 2004: 6). Die Schülergesamtzahl lag im Schuljahr 2007/08 bei fast 30 Millionen. Die Gruppe der Mexikaner im Schulalter macht damit beinahe 1/3 der Gesamtbevölkerung dieses Landes aus. Es ist nachvollziehbar, dass die Steuerung eines Bildungssystems dieses Ausmaßes allein schon keine leichte Aufgabe ist. Hinzu kommt, dass in den verschiedenen Regionen des Landes sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Bedürfnisse vorherrschen. Das ganze Land ist von starken regionalen Unterschieden und einer sehr heterogenen Gesellschaft geprägt. Um nur ein Beispiel von vielen anzuführen: Der Bundesstaat Nuevo León zählt zu den reicheren Bundesstaaten Mexikos und schneidet auch bei innerstaatlichen Bildungsvergleichen deutlich besser ab als Bundesstaaten wie Chiapas oder Guerrero, welche einen hohen indigenen Bevölkerungsanteil und ein niedriges BIP pro Kopf haben. Dabei korreliert die ethnische Zugehörigkeit nicht nur stark mit dem Einkommens-, sondern auch mit dem Bildungsniveau.⁷

Die Schulstruktur lässt sich in drei Stufen einteilen: erstens die Grundbildung (*Educación Básica*), bestehend aus der ab dem Schuljahr 2008/09 obligatorischen Vorschule (*Educación Inicial*), der sechsjährigen Grundschule (*Primaria*) und einer zweijährigen weiterführenden Schule (*Educación Media*), zweitens die weiterführende Schulausbildung (*Educación Media Superior*), welche mit dem Abitur oder einem technischen Abschluss abschließt, und zuletzt die Hochschulbildung (*Educación Superior*). Obwohl das Bildungssystem Mexikos sowohl Elemente des französischen als auch des spanischen Bildungssystems trägt (Interview 3), unterscheidet es sich in seiner Funktionslogik und seiner Tradition deutlich von denen der anderen OECD-Staaten. So entwickelte sich das Feld der Bildung bereits im Kontext der Mexikanischen Revolution⁸ zu einem Schlüs-

⁷ Nach dem *Human Development Index* für die einzelnen Bundesstaaten Mexikos sind die Verhältnisse in Nuevo León nach Mexiko-Stadt die besten des Landes, während die Bundesstaaten Guerrero und Chiapas die Plätze 28 und 31 von insgesamt 32 belegen (UNDP 2003). In den letzten Jahren wurden verschiedene Indexe zur Bestimmung der Bildungsqualität in Mexiko entwickelt, trotz unterschiedlicher Variablen belegen Chiapas und Guerrero bei allen die hintersten Ränge, während Nuevo León stets zu den „Gewinnern“ im nationalen Bildungsvergleich zählt (vgl. Sánchez 2007; Andere 2006). Die PISA-Ergebnisse der zweiten (PISA 2003) und dritten Erhebungsrunde (PISA 2006) umfassten zusätzliche Informationen über das Abschneiden der einzelnen Bundesstaaten: Auch hier lag Nuevo León deutlich über dem mexikanischen Durchschnitt, während Guerrero und Chiapas von diesem selbst noch ca. 100 Leistungspunkte entfernt lagen (vgl. INEE 2004, 2007).

⁸ Die Mexikanische Revolution stellt eine bedeutende Zäsur in der mexikanischen Geschichte dar. Sie begann im Jahr 1910 mit dem Sturz des Diktators Porfirio Díaz und endete nach einem Jahrzehnt poli-

selbgebiet der nationalen Politik. Die Förderung der Bildung hat in diesem Land Verfassungsrang: Jede Regierung ist dem Wortlaut nach Artikel 3 der Verfassung von 1917 dazu verpflichtet, allen mexikanischen Kindern eine kostenlose Grundbildung zur Verfügung zu stellen. Entgegen dieser eindeutigen Verantwortung der nationalen Ebene hat es bislang keine Regierung geschafft, die zentralen Probleme des mexikanischen Bildungssystems zu überwinden. Zu diesen zählen in erster Linie die offensichtliche Ungleichheit der Bildungschancen zwischen Jungen und Mädchen, zwischen Stadt und Land, zwischen indigener und nicht-indigener Bevölkerung, zwischen öffentlichen und privaten Schulen etc. Hierzu zählen aber auch die schlechte Qualität des Bildungssystems oder die vielfach kritisierte Ineffizienz der öffentlichen Bildungsausgaben⁹.

Für diese Probleme des mexikanischen Bildungswesens gibt es zahlreiche Gründe. Einige sind struktureller Natur, andere hingegen sind auf komplexe Eigenheiten der mexikanischen Politik zurückzuführen. Zum Beispiel gilt das mexikanische Bildungssystem heute noch immer als stark zentralistisch (Santibañez et al. 2005).¹⁰ Dabei war während der sechsjährigen Amtszeit (*Sexenio*) von Präsident Salinas ein historischer Kompromiss zur Dezentralisierung des Bildungssystems zwischen der Regierung und der Lehrgewerkschaft erreicht worden. Ein anderes Beispiel betrifft die öffentlichen Ausgaben für Bildung, welche - gemessen am BIP des Landes - zu den höchsten im OECD-Vergleich zählen.¹¹ Allerdings fallen über 90% dieser Ausgaben auf laufende Kosten wie Lehrergehälter oder Schulbücher (OECD 2007b), wodurch wichtige Investitionen in die Ausstattung der Schulen etc. auf der Strecke bleiben. Die größte Verantwortung für diese systemimmanenten Probleme tragen die beiden Schlüsselakteure der mexikanischen Bildungspolitik.

tischer Unruhen und Gewalttaten - die genaue Datierung des Revolutionsendes ist jedoch umstritten. Eine ausführlichere Einordnung in den historischen Kontext erfolgt bei Tobler (2004).

⁹ Diese Aspekte wurden von vier mexikanischen Bildungsexperten, welche den von der Autorin entworfenen Fragebogen beantwortet hatten, als die zentralen Probleme der mexikanischen Bildungspolitik bezeichnet.

¹⁰ Mexiko ist nach Art. 40 der Verfassung eine repräsentative, demokratische und föderale Republik, allerdings handelt es hierbei um eine eher „zentralistische Form“ (Braig/Müller 2007: 410) von Föderalismus, da dieser bislang hauptsächlich auf administrativer Ebene vollzogen wurde, aber in der politischen Kultur Mexikos noch nicht fest verankert ist.

¹¹ Wenn man nicht die Prozentzahlen, sondern die reale Summe der mexikanischen Bildungsausgaben betrachtet, ergibt sich ein anderes Bild: Die Ausgaben pro Schüler fallen in Mexiko deutlich niedriger als in anderen OECD-Staaten aus.

Wichtige bildungspolitische Akteure

Um die nationalen Transformationskapazitäten für das mexikanische Fallbeispiel näher zu bestimmen, ist der Blick zunächst auf die beiden wichtigsten Akteure der mexikanischen Bildungspolitik zu richten. Diese werden repräsentiert durch das nationale Bildungsministerium *Secretaria de Educación Pública* (SEP) und die nationale Lehrergewerkschaft *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE).¹² Sie sind die Hauptakteure der „polarisierten“ (Interview 1) und „politisierten“ (Interview 3) Bildungsdebatten der letzten Jahrzehnte und entscheiden über Veränderungen im Bildungsbereich. Die schlechte Lage des mexikanischen Bildungssystems wird oftmals auf den stetigen „Kampf zwischen SEP und SNTE“ zurückgeführt (Interview 1).

Die SEP wurde 1921 vom mexikanischen Schriftsteller und damaligen Bildungsminister José Vasconcelos mit dem Ziel gegründet, das Land über eine zentral koordinierte und die Ideen der Mexikanischen Revolution verbreitenden Bildung zu einen (Martínez 2001).¹³ Trotz der bereits erwähnten administrativen Dezentralisierung der Bildungsaufgaben in den 1990er Jahren ist das Ministerium in Mexiko-Stadt noch immer die wichtigste Instanz für Entscheidungen in Bildungsangelegenheiten, insbesondere die Themen Lehrergehälter, Lehrbücher oder Lehrpläne betreffend (Santibañez et al. 2005).

Abbildung 1: Wichtige Akteure der mexikanischen Politik (1994-2008)

	1994 - 2000	2000 - 2006	seit 2006
Präsident	Ernesto Zedillo*	Vicente Fox	Felipe Calderón
Partei	PRI	PAN	PAN
Bildungsminister	Fausto Alzat (1994-1995) Miguel Limón Rojas (1995-2000)	Reyes Tamez Guerra	Josefina Vázquez Mota
Lehrergewerkschaft	Elba Esther Gordillo <i>Moralische Führung</i> (seit 1989)	Elba Esther Gordillo <i>Präsidentin (seit 2004)</i>	Elba Esther Gordillo <i>Präsidentin</i>
Andere Ämter	José Ángel Gurría <i>erst Außenminister,</i> <i>dann Finanzminister</i>	Josefina Vázquez Mota <i>Sozialministerin</i>	José Ángel Gurría <i>OECD-</i> <i>Generalsekretär</i> (seit 2006)

* zuvor u.a. Bildungsminister unter Präsident Salinas (1988-1992)

Der SNTE ist die größte Gewerkschaft Lateinamerikas (Interview 3), denn jeder Lehrer und jeder Schulleiter, der an einer öffentlichen Schule in Mexiko beschäftigt ist, ist qua

¹² Im Folgenden werden die deutschen Artikel dem Geschlecht des spanischen Begriffes nach verwendet: la *Secretaria de Educación Pública* (die SEP) und el *Sindicato de Trabajadores de Educación* (der SNTE).

¹³ Zuvor lag die Bildungskompetenz bei den einzelnen Bundesstaaten.

Gesetz Mitglied in dieser Lehrgewerkschaft. Bedingt durch die hohe Schülerzahl, zählt das Land weit mehr als eine Million Lehrer. Obgleich der SNTE durch seine Vertretungen in ganz Mexiko auf der bundesstaatlichen und der lokalen Ebene präsent ist, gibt die nationale Führung - seit 1989 verkörpert durch Elba Esther Gordillo (s. Abb. 1) - maßgeblich den Kurs vor.

Ihm oblag bis vor kurzem die alleinige Entscheidungsgewalt, welche Lehrer an öffentlichen Schulen eingestellt und entlassen wurden. Der SNTE ist besonders mächtig, weil seine Vertreter die Bildungspolitik des Landes seit Jahrzehnten mitbestimmen und weil sich sein Einfluss auf alle Ebenen der Bildungspolitik ausdehnt. So sitzen beispielsweise zahlreiche Vertreter des SNTE im Parlament und können Reforminitiativen der Regierung blockieren. Noch entscheidender ist aber der sein Einfluss auf Schulebene. In einigen Bundesstaaten kommt es seit Jahren zu alarmierenden Unterrichtsausfällen (Interview 2), weil die Gewerkschaft seine Mitglieder für politische Proteste mobilisiert (vgl. Santibañez 2008).

Das Verhältnis zwischen diesen beiden Akteuren, SEP und SNTE, ist äußerst komplex. Dies ist erstens durch divergierende Interessen - wenn nicht gar gegensätzliche Ideologien - bedingt. Prudencia Moreno (2007: 158) spricht von zwei unterschiedlichen bildungspolitischen Leitideen: der globalisierten und der traditionellen. In der politischen Praxis lässt sich beobachten, dass die Funktionäre der SEP eher den erfolgreicheren Bildungsmodellen des Westens nacheifern wollen, während der SNTE diese als „kolonialistische Idee“ zurückweist und an dem traditionellen Bildungsverständnis festhält, das die Ausbildung einer nationalen Identität stärker betont als den Erwerb von Fähigkeiten (Interview 1). Die Komplexität des Verhältnisses ergibt sich zweitens aus zusätzlichen Verflechtungen zwischen den beiden Akteuren (vgl. Ornelas 2008b; Santibañez 2008). So haben sich die letzten drei Präsidenten, von Wahl- und Machtinteressen angetrieben, immer wieder auf enge Beziehungen mit der SNTE-Anführerin Gordillo eingelassen.

Andere Akteure, die in den Bildungssystemen der meisten OECD-Länder durchaus eine wichtige Rolle spielen, haben in Mexiko nur begrenzte Einflussmöglichkeiten. Die Interventionschancen der sogenannten Zivilgesellschaft beispielsweise, welche nicht nur im Bildungsbereich engagierte Stiftungen, Unternehmen, *Think Tanks* etc. bezeichnet, sondern vor allem auch für die Partizipation der Eltern steht, sind aufgrund dieser Dominanz von SEP und SNTE und der Beständigkeit klientelistischer Strukturen innerhalb des politischen Systems sehr begrenzt. Trotz gegensätzlicher Ankündigungen haben es

die Regierungen nach der demokratischen Wende¹⁴ versäumt, diese Gruppen systematisch in den bildungspolitischen Entscheidungsprozess einzubeziehen.

Entwicklung der mexikanischen Bildungspolitik seit 1980

Die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen in Mexiko unterscheiden sich stark von denen in anderen OECD-Ländern. Um die bildungspolitischen Veränderungen Mexikos der letzten drei Jahrzehnte nachvollziehen zu können, bedarf es der Sensibilität für die Eigenheiten mexikanischer Politik im Allgemeinen und der Sozialpolitik im Besonderen. Denn der mexikanische Wohlfahrtsstaat ist nur bedingt mit den anderen Wohlfahrtsstaaten der OECD vergleichbar. Nichtsdestotrotz lässt sich auch für die Region Lateinamerikas „ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit für die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen“ und „eine hohe Anzahl von programmatisch unterschiedlich ausgerichteten Veto-Spielern“ (Faust et al. 2004: 216) feststellen.

Die sozialpolitische Entwicklung Mexikos in den Blick nehmend, schlagen die Lateinamerikaspezialisten um Jörg Faust (2004: 208-212) eine Klassifizierung des mexikanischen Wohlfahrtsstaates bis 1982, sprich dem Beginn der Verschuldungskrise, als korporatistisch-klientelistisch und exklusiv vor. Danach formiere sich durch einen wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel ein Wohlfahrtsstaatsmodell mit einer hybriden Doppelstruktur, das sie als rudimentär liberal „mit korporatistischem Bauch“ (Faust et al. 2004: 218) beschreiben.¹⁵ Die Ausformung und Beharrungskraft korporatistisch-klientelistischer Strukturen innerhalb des politischen Systems sind die Folge der über 70 Jahre anhaltenden Einparteienherrschaft der *Partido Revolucionario Institucional* (PRI). Zeitlich verzögert zur lateinamerikanischen Demokratisierungswelle, erfolgte der endgültige Systemwechsel in Mexiko erst im Jahr 2000, als mit Vicente Fox erstmals ein Kandidat der Oppositionspartei *Partido Acción Nacional* (PAN) zum mexikanischen Präsidenten gewählt wurde. Von Interesse ist daher die Frage, wie sich die Strukturen der mexikanischen Bildungspolitik in den letzten 20 Jahren und insbesondere durch den Wechsel von einer autokratischen zu einer demokratischen Staatsform sowie durch die verstärkte Weltmarktintegration verändert haben. Es sei vorweg genommen, dass die Bildungspolitik in Mexiko durch eine außergewöhnliche Überlebensfähigkeit etablierter Machtstrukturen und Entscheidungsprozesse geprägt ist (vgl. Grindle 2004).

¹⁴ Die genaue Datierung des Regimewechsels in Mexiko ist umstritten. An dieser Stelle ist die endgültige Beendigung der PRI-Herrschaft durch die Wahl von Vicente Fox zum Präsidenten im Jahr 2000 gemeint.

¹⁵ So wurden staatliche Sozialleistungen oftmals benutzt, um einzelne Bevölkerungsgruppen kurzfristig „ruhig“ zu stellen. Diese Strategie der PRI im Umgang mit ihren innenpolitischen Gegnern ist auch nach der Demokratisierung des Landes noch nicht vollständig aus der mexikanischen Politik verschwunden.

Die Mexikoexperten sind sich in der Regel darin einig, dass mit dem Amtsantritt von Präsident Miguel de la Madrid (1982-1988) ein einschneidender politischer Kurswechsel in der mexikanischen Wirtschafts- und Sozialpolitik initiiert wurde, der von den nachfolgenden PRI-Regierungen noch verstärkt wurde und bis heute fortwirkt (Dussel/Maihold 2007: 24). Der Kurswechsel steht für die Abgrenzung von den nachrevolutionären Grundsätzen durch die Neuausrichtung der mexikanischen Entwicklungsstrategie, verbunden mit einem starken Willen, das Land in die Gruppe der entwickelten Staaten einzugliedern, sowie für eine pragmatischere Regierungsführung.¹⁶ Das Schlagwort „Modernisierung“ (*Modernización*) bestimmte nicht nur den politischen Diskurs jener Zeit, sondern steht noch heute repräsentativ für diesen Wandel in der mexikanischen Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass das politische System Mexikos - ebenso wie die anderer lateinamerikanischer Länder - dadurch geprägt ist, dass es in erster Linie nicht von Institutionen, sondern von einzelnen Persönlichkeiten getragen wird. Die Nachwirkungen des Kurswechsels erklären sich deshalb auch daraus, dass - insbesondere mit Präsident Salinas (1988-1994) und seiner politischen Gefolgschaft - eine neue Klasse mexikanischer Politiker an die Macht gelangte, die bis heute im ganzen Land die höchsten öffentlichen Ämter besetzen (vgl. Maihold 2006, Babb 2001). Es handelt sich dabei um eine relativ kleine Gruppe von in den USA ausgebildeten Ökonomen, die vor ihrem politischen Aufstieg gemeinsam bei der mexikanischen Staatsbank *Banco de México* gearbeitet hatten (Dussel/Maihold 2007: 24). Der aktuelle OECD-Generalsekretär Ángel Gurría zählt auch zu dieser Gruppe: Bevor Präsident Zedillo ihn 1994 zum Außenminister ernannte (s. Abb. 1), war er ebenfalls bei der *Banco de México* beschäftigt.

In der Bildungspolitik zog dieser Kurswechsel folgende Veränderungen nach sich: Das einstige nachrevolutionäre Bildungsideal wurde - zumindest auf Politikerebene - von einem Bildungsverständnis abgelöst, welches Bildung zu einem Schlüssel für nationale und individuelle Entwicklung stilisierte und im Einklang mit dem von der OECD geförderten Humankapitalansatz steht.

¹⁶ Diese Politik wurde vielfach als neoliberal kritisiert, da sie nach dem Vorbild der Wirtschafts- und Sozialpolitik Magret Thatchers oder Ronald Reagans stärker am Markt orientiert sei (vgl. Noriega 2000).

Abbildung 2: Wandel der bildungspolitischen Leitidee

Post-Revolution (bis 1982)	Modernisierung (1982 - 2000)	Transformation (seit 2000)
Bildung als Schlüsselfaktor zur Einigung des Landes und Verbreitung der Ideen der Mexikanischen Revolution	Bildung als Schlüsselfaktor für wirtschaftliches Wachstum	Bildung weiterhin wichtiger Faktor für wirtschaftliches Wachstum, aber zusätzlich Instrument zur Reduzierung sozialer Ungleichheit und zur Festigung der demokratischen politischen Kultur

Neben diesem Versuch, das nationale Leitbild zu verändern, beabsichtigten die technokratischen Reformer innerhalb der PRI zudem die allmähliche Zersetzung der korporatistisch-klientelistischen Strukturen im Bildungsbereich. So führte Präsident Salinas das gescheiterte Vorhaben seines Vorgängers einer „Bildungsrevolution“ (*Revolución Educativa*) fort,¹⁷ indem er Unruhen innerhalb des SNTE dazu nutzte, dessen „moralischen Führer“, Carlos Jonguitud, durch seine Parteifreundin Elba Esther Gordillo zu ersetzen.

Mit Gordillo an der Spitze der Lehrgewerkschaft erreichte die Regierung Salinas - mit Ernesto Zedillo im Amt des nationalen Bildungsministers - die Unterzeichnung eines „Nationalen Abkommens für die Modernisierung der Grundbildung“ (*Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*), der als historischer Kompromiss zwischen SEP und SNTE sowie als richtungweisende Reform der Grundbildung gefeiert wurde.¹⁸ Dieses Abkommen hatte die Modifizierung von Artikel 3 der Verfassung sowie ein neues Bildungsgesetz *Ley General de Educación* zur Folge. Zu den wichtigsten Zielen dieser Reform zählten vor allem die Dezentralisierung der Bildungspolitik durch die Schaffung neuer Bildungsministerien in 31 Bundesstaaten¹⁹ und eine Reform der Lehrpläne.

Entgegen der Erwartungen hat sich seit dieser Reform wenig verändert: Obgleich die Dezentralisierung und die Schaffung von Bildungsministerien auf regionaler Ebene von

¹⁷ Die von Präsident De la Madrid geplante „Bildungsrevolution“ zielte auf eine Schwächung der mächtigen Lehrgewerkschaft durch die Dezentralisierung bildungspolitischer Kompetenzen, allerdings reichte die Reform nicht weit über die diskursive Ebene hinaus, was vor allem auf die anhaltende wirtschaftliche Krise der 1980er Jahre zurückgeführt werden muss, die zu einem beträchtlichen Rückgang der staatlichen Bildungsausgaben führte.

¹⁸ Dieses Abkommen gilt als historisches Ereignis, weil ein entsprechender Kompromiss Jahrzehnte lang immer wieder aufs Neue lanciert worden war, doch aufgrund der massiven Widerstände (beider Seiten) jedes Mal zum Scheitern verurteilt war. Zur rückblickenden Bewertung des Abkommens und seiner tatsächlich bewirkten Veränderung im Bildungsbereich siehe Latapí (2004).

¹⁹ Bundesstaat Nr. 32 ist der Bundesdistrikt Mexiko-Stadt. Diese Kompetenz verblieb beim nationalen Bundesministerium.

der SEP bewusst initiiert wurden, hat sie es im Anschluss versäumt, diese Einheiten mit den entsprechenden Entscheidungskompetenzen und auch mit den notwendigen finanziellen Ressourcen auszustatten. So ist die Bildungspolitik nach wie vor „das Spiel von lediglich zwei Akteuren“, obwohl es eigentlich „ein Spiel vieler“ sein sollte (Interview 2). Auch der Wechsel von der PRI zur PAN brachte keinen politischen Neubeginn oder zumindest einen spürbaren Richtungswechsel mit sich; die Bildungspolitiken von Präsident Fox und Präsident Calderón zeichnen sich vielmehr durch ein hohes Maß an Kontinuität mit Blick auf den eingeschlagenen Kurs ihrer Vorgänger aus. Die Parallelität von Marktwirtschaftlichkeit, Korporatismus und Demokratie lässt die Konstellationen im Bildungsbereich heute teilweise noch komplizierter werden als in PRI-Zeiten. Dementsprechend haben fehlende Regierungserfahrung und mangelndes politisches Durchsetzungsvermögen die PAN-Regierungen dazu veranlasst, einer Politik zu folgen, die stark an Kompromissen mit der Opposition ausgerichtet ist.

Abschließend lässt sich deshalb festhalten, dass die Strukturen in der mexikanischen Bildungspolitik äußerst komplex sind. Wie die mexikanische Politik insgesamt, wird auch der Teilbereich der Bildungspolitik stark von informellen Regeln geprägt (Braig/Müller 2007: 408f.). Die Verwirklichung von Bildungsreformen hängt wesentlich von den Interessen und dem Handeln einzelner Akteure ab. Einen sehr großen Einfluss auf die Entwicklung der mexikanischen Bildungspolitik hatte ohne Zweifel Elba Esther Gordillo, da sie seit fast zwei Jahrzehnten an der Spitze der mächtigen Lehrergewerkschaft steht und im Gegensatz zu den alle sechs Jahre wechselnden Präsidenten und Regierungsvertretern nicht auf kurzfristige Verhandlungserfolge angewiesen ist.

Mitgliedschaft im “Club der Reichen”

Am 18. Mai 1994 wurde Mexiko von der Ministerkonferenz zum offiziellen Mitglied der OECD erklärt. Dieser Beitritt wurde ohne Zweifel durch das kurz zuvor in Kraft getretene Freihandelsabkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko (NAFTA) begünstigt. Von diesen Mitgliedschaften erhofften sich die technokratischen Reformer um Präsident Salinas einen privilegierten Zugang zu den Erfahrungen und politischen Strategien der reichsten Länder der Welt (Interview 2) sowie eine Attraktivitätssteigerung des Landes für Direktinvestitionen (Derbez 2006: 29). Mexiko war damit das erste außereuropäische Land im Entwicklungsstadium, das in die OECD aufgenommen wurde. Zum Zeitpunkt des Beitritts hatte die Organisation nur 24 Mitglieder und die letzte Erweiterung lag bereits 21 Jahre zurück. Seit ihrer Gründung haftete der Organisation das Image an, ein „Club der Reichen“ zu sein, der sich ausschließlich um die Belange und die Wohlstandswahrung der westlichen Industrienationen kümmerte (vgl. Brooks 2006). Das Ende des Kalten Krieges und die dadurch bedingte Neuordnung des internationalen Systems führte der OECD die Notwendigkeit einer Transformation vor Augen

(Ramos 2006: 106). Der Beitritt Mexikos repräsentierte folglich den Anfang eines grundlegenden Wandels der OECD: Die Organisation revidierte ihre Agenda entsprechend der neuen Herausforderungen in einer globalisierten Welt und richtete ihr Augenmerk verstärkt auf Regionen außerhalb der OECD-Welt.

In der Anfangsphase seiner Mitgliedschaft hatte es das Land besonders schwer, an die anderen OECD-Länder anzuschließen und sich in die Organisation zu integrieren, da es sowieso schon arg von der „Peso-Krise“ gebeutelt war und zusätzlich noch weitere einschneidende Wirtschaftsreformen realisieren musste, um die Anforderung einer liberalen Marktwirtschaft zu erfüllen. Mexiko war nicht nur geographisch weit von den meisten anderen OECD-Mitgliedern entfernt, sondern auch die ökonomische und politische Unterschiedlichkeit führte anfänglich zu Problemen: Einerseits weil das junge Mitglied nicht mit den Abläufen innerhalb der Organisation vertraut war und die vorhandenen Möglichkeiten deshalb nicht voll auszuschöpfen wusste (Mayer-Serra 2006: 44), andererseits erwiesen sich die Analyseinstrumente der OECD oftmals als ungeeignet, um die ökonomische und politische Situation in Mexiko angemessen bewerten zu können (Ramos 2006: 106; Interview 2). Dies war einer der Gründe für die mexikanische Initiative, in zunehmendem Maße auf die Umgestaltung der OECD-Agenda einzuwirken. So sorgte es dafür, dass Themen wie Armutsbekämpfung oder nachhaltige Entwicklung vermehrt in den Fokus der Organisation gelangten. Durch diese neue Aktivität Mexikos entwickelte sich das Land im Laufe seiner Mitgliedschaft zum Motor einer „fundamentalen Transformation der OECD“ (Gurría 2006: 19). Nur fünf Jahre nach seiner Aufnahme richtete das Land die Jahreskonferenz der Minister aller OECD-Länder aus und lud erstmalig in der Geschichte der OECD Nicht-Mitglieder ein, dieser Konferenz als Beobachter beizuwohnen. Diese Kooperationen haben sich in den letzten Jahren intensiviert und sind zu einem wichtigen Standbein der OECD-Arbeit geworden. Als Brückenland zwischen Industrie- und Entwicklungsländern hatte Mexiko damit seine neue Rolle in der Organisation gefunden, was mit einer deutlichen Steigerung seines Ansehens verbunden war.

Der Aspekt der Wertschätzung ist von entscheidender Bedeutung: So ist es der große Vorteil der OECD, dass sie sich durch ihren intergouvernementalen Charakter und ihre *Soft-Governance-Strategie* stark von denen der in Mexiko sehr präsenten internationalen Finanzinstitutionen unterscheidet. Dadurch dass die OECD in erster Linie als „Kooperationsmechanismus“ und wertvolle „Informationsquelle“ gesehen wird (Interview 1), erhöht sich die Bereitschaft des Landes, den unverbindlichen Einladungen zum Erfahrungsaustausch mit den anderen Mitgliedern und zum gegenseitigen Politiklernen zu folgen (Derbez 2006: 29). Das Verhältnis OECD-Mexiko wird folglich nicht allein von vertikalen, sondern auch von horizontal verlaufenden Kommunikationswegen geprägt:

„Die OECD ist ein Instrument des Lernens [...] Die Globalisierung ist herzlich willkommen, wenn es sich darum handelt, aus erfolgreichen Erfahrungen anderer Regionen zu lernen und diese auf Mexiko zu übertragen“ (Interview 3).

Für Mexiko zählt deshalb nicht nur das, was die Organisation selbst an Empfehlungen ausspricht, sondern besonders auch die Erfahrungen der anderen Mitglieder. Innerhalb des OECD-Mitgliedernetzwerkes ergeben sich daher Interaktionsbeziehungen, die vor allem durch das Moment der Nähe geprägt sind. Diese Nähe kann geographisch bedingt sein, aber auch durch andere Gemeinsamkeiten wie Geschichte, Sprache, Kultur, wirtschaftliche Stärke, politische Entwicklung etc. Das Verhältnis Mexiko-OECD ist darum sehr stark durch die Beziehungen Mexikos zu den USA und Spanien geprägt. Die genauere Bestimmung des Einflusses dieser beiden Mitglieder auf Mexiko ist nicht Ziel dieses Beitrags, aber der Verweis auf die engen Verbindungen ist insofern nicht unwichtig, da diese in der alltäglichen Organisationspraxis eine Rolle spielen.²⁰

Die Bereitschaft zum Lernen und das Zugänglichmachen von Informationen allein reichen nicht aus, um die erfolgreiche Einführung von *Best Practices* in den nationalen Kontext zu garantieren. Gründe dafür, dass Fortschritte in Mexiko nicht so schnell und nicht so umfangreich, wie anfänglich von beiden Seiten erhofft, erzielt werden konnten, sind daher ebenso in gewissen institutionellen und strukturellen Defiziten *zwischen* der nationalen und der internationalen Ebene zu finden. Ein Beispiel dafür ist die Unterrepräsentanz Mexikos innerhalb der Organisation durch die verhältnismäßig geringe Anzahl mexikanischer OECD-Mitarbeiter (Derbez 2006: 29). Im Feld der Bildungspolitik wurde ein institutionalisierter Politikdialog zwischen den nationalen Politikern und den OECD-Experten lange Zeit auch dadurch verhindert, dass das Hauptaugenmerk der OECD in Mexiko nicht auf den Bildungsbereich gerichtet war (Interview 1) und dass das nationale Bildungsministerium es in den ersten Jahren der OECD-Mitgliedschaft versäumt hatte, seine Organisationsstruktur an die veränderten Verhältnisse anzupassen.²¹

Diese zögerliche Haltung beider Seiten änderte sich schlagartig mit dem Wechsel der administrativen Führung in Paris und in Mexiko. Mit dem Amtsantritt von Ángel Gurría als neuem OECD-Generalsekretär im Jahr 2006 ist eine neue Phase der Zusammenar-

²⁰ Beispielsweise bietet die OECD seit einigen Jahren Workshops und Seminare in spanischer Sprache an, was dazu führt, dass die Repräsentanten Mexikos und Spaniens häufiger die Gelegenheit haben, sich vis-à-vis über ihre politischen Erfahrungen auszutauschen.

²¹ Bei Amtsantritt sah sich der SEP-Generalsekretär für internationale Angelegenheiten, zuvor Botschafter der Ständigen Vertretung Mexikos vor der OECD in Paris, mit einem Organigramm aus den 50er Jahren konfrontiert. Die multilateralen Beziehungen des Landes in der Bildungspolitik waren ausschließlich auf die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ausgerichtet (Interview 3).

beit zwischen Mexiko und der Organisation eingeleitet worden. Wie bereits erwähnt, zählt Gurría zu der Gruppe junger aufstrebender „Technokraten“ (Braig/Müller 2007: 392), die mit der Präsidentschaft Salinas in die höchsten Positionen der mexikanischen Politik gelangten und durch ihren Kurswechsel die Politik des Landes bis heute prägen. Gurría war schon an den Beitrittsverhandlungen zwischen Mexiko und der OECD beteiligt und übte während der Regierungszeit Zedillos zunächst als Außenminister und später als Finanzminister entscheidenden Einfluss auf das Verhältnis zur Organisation aus (s. Abb. 1). Als Vorsitzender der OECD-Ministerkonferenz von 1999 trug er entscheidenden Anteil an der symbolischen Öffnung der Organisation für Nicht-Mitglieder. Auf der zweiten in Mexiko ausgetragenen Konferenz im Jahre 2004 kündigte er in seiner Rede als designierter Generalsekretär bereits einige Veränderungen an, die er während seiner Amtszeit zu realisieren strebte. Damit die Organisation in einer sich schnell verändernden Welt weiterhin ihre Relevanz behielte und ihr Ansehen wahre, müsse die Öffnung der OECD weiter forciert und ihre Governance abermals grundlegend reformiert werden (Gurría 2006).²² Mit welchen Auswirkungen die skizzierten Unterschiede im Verhältnis der OECD zu Mexiko im Bereich der Bildungspolitik verbunden waren, soll im nächsten Abschnitt genauer untersucht werden.

EFFEKTIVITÄT VON OECD-BILDUNGSGOVERNANCE

Die OECD hat sich in den 1990er Jahren durch die Veränderung ihrer Bildungsgovernance zu einem wichtigen Akteur im Bildungsbereich entwickelt (Martens 2007; Rinne et al. 2004). Ihre Einflussmechanismen beruhen vorrangig auf *Soft-Governance*, namentlich *discursive dissemination*, *standard setting* und *coordinative activities* (Jakobi 2009: 6; Leuze et al. 2008: 5-10). Wie wirksam diese Aktivitäten im konkreten Einzelfall tatsächlich sind, hängt nicht allein von ihrer grundsätzlichen Beschaffenheit ab, sondern auch von den nationalen Transformationskapazitäten (Leuze et al. 2008). Die Transformationskapazitäten Mexikos in der Bildungspolitik sind aufgrund zahlreicher Vetofaktoren als eher gering einzustufen. Dies ließe vermuten, dass die Wirksamkeit von OECD-Aktivitäten dadurch vermindert und ein Wandel der nationalen Bildungspolitik erschwert werde. Allerdings wurde im vorigen Abschnitt auch erwähnt, dass mit der Wahl von Vicente Fox zum Präsidenten ein Schlüsselereignis der mexikanischen Gegenwartsgeschichte in die 14-jährige OECD-Mitgliedschaft des Landes fällt. Diese Wahl steht sinnbildlich für das Ende der über 70 Jahre andauernden Einparteienherr-

²² Wie ernst diese Absichten waren, zeigt der Beschluss der Ministerkonferenz im Mai 2007 über die Aufnahme von Beitrittsgesprächen und der Intensivierung von bilateralen Kooperationen (Beitrittskandidaten: Chile, Russland, Estland, Slowenien und Israel; Kandidaten der verstärkten Zusammenarbeit: China, Indien, Brasilien, Südafrika und Indonesien).

schaft der PRI und den Neubeginn der Demokratie in Mexiko. Solch einschneidende Erlebnisse können tiefgreifende Veränderungen im politischen System und in der politischen Kultur nach sich ziehen. Den politischen Machtwechsel als Chance begreifend, kann sich dieser positiv auf die nationalen Transformationskapazitäten auswirken, wodurch ein Wandel der nationalen Bildungspolitik - initiiert durch die internationale Bildungsgovernance - durchaus möglich wäre.

Um diese aus der Theorie abgeleiteten Prognosen an der politischen Wirklichkeit zu testen, werden im Folgenden zwei wichtige Bildungsaktivitäten der OECD auf ihre Wirksamkeit getestet: *Reviews* und PISA-Studien als Beispiele für das Instrument des *standard setting*.²³ Durch einen Vergleich der aufeinanderfolgenden Amtszeiten von Präsident Zedillo (Phase 1) und Präsident Fox (Phase 2) werden die bildungspolitischen Empfehlungen seitens der OECD den jeweiligen Handlungen der mexikanischen Regierung gegenübergestellt.²⁴ Zur Bestimmung der Effektivität von PISA-Studien werden die Reaktionen der Regierung Fox (Phase 2) auf die Veröffentlichung der Ergebnisse von 2000 und 2003 mit denen der Regierung Calderón (Phase 3) anlässlich PISA 2006 verglichen.

Empfehlungen der OECD und Antworten Mexikos

Die Empfehlungen der OECD zur Verbesserung der Bildungspolitik eines Landes im Rahmen ihrer *Country Reviews* und *Thematic Reviews* sind nach Rinne et al. (2004: 463) „the most substantial tools of OECD policy“. Die Teilnahme an diesen Berichten über die Bildungssituation eines Landes oder auch nur über einen Teilbereich des nationalen Bildungssystems ist jedoch freiwillig. Somit rückt das Moment der Delegationsentscheidung in den Fokus der Analyse dieser Bildungsaktivität. Den Annahmen der Prinzipal-Agent-Theorie in ihrer Anwendung auf Internationale Organisationen folgend (vgl. Abbott/Snidal 1998; Hawkins et al. 2006), sind in erster Linie nationale Beweggründe - „namely domestic opposition(s) which needs to be overcome and lacking domestic expertise which international organizations can balance“ (Martens 2005: 17) - für die Delegation verantwortlich. Durch die Einbeziehung der internationalen Ebene kann die nationale Regierung einerseits die Legitimation für geplante Reformen erhöhen und andererseits verfestigte Akteurskonstellation aufbrechen. Ob und in welchem Aus-

²³ Die *Review*-Aktivitäten der OECD fallen bei Jakobi (2009: 6) und Leuze et al. (2008: 5-10) unter die Kategorie der *coordinative activities*. In diesem Beispiel steht jedoch die Implementierung der OECD-Empfehlungen, sprich messbarer Standards, im Vordergrund, weniger die Funktion des *Peer Reviewing*.

²⁴ Diese Gegenüberstellung erfolgt in Anlehnung an die Methodik von Rinne et al. (2004), dafür ist eine umfangreiche Dokumentenanalyse erforderlich: Zunächst werden die OECD-Empfehlungen der verschiedenen *Country Reviews* und *Thematic Reviews* herausgearbeitet, die dann mit den Implementierungen auf nationaler Ebene verglichen werden.

maß die internationalen Empfehlungen letztendlich von nationaler Ebene umgesetzt werden, soll durch einen Vergleich der Regierungen Zedillo (Phase 1) und Fox (Phase 2) im Umgang mit diesen Bildungsberichten der OECD untersucht werden.

Hochschulreform unter Präsident Zedillo

Während der Amtszeit von Präsident Zedillo (1994-2000) wurde nur ein einziger Bericht seitens der OECD zur Bildungssituation in Mexiko erstellt: *Reviews of National Policies for Education: Mexico. Higher Education* (OECD 1997). Der Auftrag der mexikanischen Regierung an die OECD, diesen *Country Review* zur Lage und Verbesserung der Hochschulpolitik zu verfassen, wurde noch in der Regierungszeit von Präsident Salinas (1988-1994) erteilt, genauer: zu einem Zeitpunkt, als der Beitritt Mexikos noch nicht endgültig beschlossen war. Einen strukturellen Anlass für diese Delegation bot die rasant wachsende Nachfrage nach Hochschulbildung, welche für die 1990er und 2000er Jahre zu erwarten war. Entgegen der Überalterungsproblematik vieler westeuropäischer Länder ist in Mexiko die Mehrheit der Bevölkerung unter 25 Jahre. Ein zweites Motiv, internationale Empfehlungen zur Verbesserung der Hochschulpolitik einzuholen, liegt in dem bereits erwähnten politischen Kurswechsel von Präsident Salinas begründet. Dieser war sich der Tatsache bewusst, dass die verstärkte Weltmarktintegration mit einer rapiden ansteigenden Nachfrage an qualifizierten Arbeitskräften einhergehen würde.²⁵

Bezüglich der nationalen Transformationskapazitäten in dieser Phase ist anzumerken, dass der Teilbereich der Hochschulpolitik einer anderen Logik folgt als der Bereich der allgemeinen Grundbildung. In Folge der studentischen Aufstände von 1968, gestand die PRI zur Wahrung ihrer Macht den Hochschulen weitreichende finanzielle und administrative Autonomie zu (Braig/Müller 2007: 391f.). Danach hatte sie es vermieden, durch grundlegendere Reformvorhaben in den Bereich einzugreifen. Durch den allgemeinen Paradigmenwechsel in der politischen Führung und dem Bedeutungszuwachs von Bildung als wichtigem Wirtschaftsfaktor wurde die Reform des Hochschulwesens zu einer Frage von nationaler Bedeutung. Die zunehmende Integration Mexikos in das Weltwirtschaftssystem erhöhte den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften. Im Gegensatz zum Bereich der allgemeinen Grundbildung stellte die mangelnde Qualität der Bildung im Hochschulsektor kein Problem, dafür allerdings die niedrige Zahl derjenigen Mexika-

²⁵ Um die Bedürfnisse des Marktes besser bedienen zu können, hielt Salinas eine grundlegende Reform der Hochschulbildung für notwendig. So können Maßnahmen, wie die Gründung einer nationalen Evaluationskommission für den Hochschulsektor (Rodríguez/Casanova 2005: 56f.), als ernst zu nehmende Bemühungen interpretiert werden, einen institutionellen Wandel in der Hochschulpolitik einzuleiten. Eine ausführliche Diskussion der Reformen im Hochschulbereich unter Präsident Salinas erfolgt bei Ornelas/Post (1992).

ner, die überhaupt eine Hochschule besuchten. Eine Steigerung der Studentenzahlen war deshalb ebenso erforderlich wie eine Ausweitung des universitären Angebots.

Ein Vergleich der Empfehlungen der OECD (s. Abb. 3) mit den im Nationalen Bildungsplan *Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000* (PDE) (SEP 1996) formulierten bildungspolitischen Zielen der Regierung Zedillos zeugt von einer beachtlichen Übereinstimmung. Nicht nur diese Kohärenz in den hochschulpolitischen Leitbildern von SEP und OECD, sondern auch die von Zedillos Vorgänger eingeleiteten Veränderungen in der Hochschulpolitik deuten auf verhältnismäßig gute Transformationskapazitäten zu Beginn dieser Phase hin. Nichtsdestotrotz hat eine Fortsetzung der Hochschulreform bis zum Ende des *Sexenio* auf sich warten lassen, einem Zeitpunkt als sich die Regierungsbedingungen für die PRI durch den Verlust der absoluten Mehrheit bei den Parlamentswahlen von 1997 wesentlich verschlechtert hatten. Wie ist das zu erklären?

Abbildung 3: Umsetzung von OECD-Empfehlungen (Phase 1)

Empfehlungen der OECD	Bildungspolitische Veränderungen
Die mexikanische Regierung sollte schnelle Maßnahmen zur Ausweitung und Diversifizierung des Hochschulangebots ergreifen, um die Realisierung der nachfolgenden acht Bildungsziele sicher zu stellen.	Die meisten Veränderungen im Hochschulbereich realisierte die Zedillo-Regierung erst im letzten Jahr ihrer Amtszeit. Die Reform war deshalb vor allem von kurzfristigen Maßnahmen wie der Steigerung der öffentlichen Investitionen und der Gründung von Institutionen - ohne deren Kompetenzen genauer zu konkretisieren - geprägt:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Steigerung der Studentenzahlen 2. Förderung der Chancengleichheit 3. Anbindung an Wirtschaft und Gesellschaft 4. Förderung der Flexibilität 5. Steigerung der Qualität 6. Verbesserung der Lehre 7. Diversifizierung der finanziellen Mittel 8. Optimierung der Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> - Steigerung der Studentenzahlen um ca. 45% - Ausweitung von Stipendien (insbesondere für Doktoranden) - Restrukturierung von Studienplänen - Gründung zahlreicher neuer technischer Hochschulen und technischer Institute - Einführung kurzer Studiengänge - Fortschritte in der Evaluation durch die Einrichtungen CENEVAL und CIEES - Programme zur Weiterbildung von Hochschuldozenten - Erhöhung der öffentlichen Ausgaben um ca. 20%; Gründung des FOMES als zuständige Institution für die Verteilung der öffentlichen Gelder an die Universitäten - Expansion privater Institute und Hochschulen (insbesondere Postgraduiertenstudiengänge) - Schaffung eines Akkreditierungsrates - Fortschritte in der Dezentralisierung durch die Reaktivierung der COEPES
Zu den wichtigsten empfohlenen Maßnahmen zählen die Gründung technischer Hochschulen, die Einführung von Kurzzeitstudiengängen, die verstärkte Zusammenarbeit der Hochschulen mit dem produzierenden Sektor sowie die Etablierung eines Evaluationssystems.	

Auswertungsgrundlage: Martínez (2001); OECD (1997); PEF (2000); Rodríguez/Casanova (2005); Sierra (2007) (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Rinne et al. 2004: 473f.)

Die Bedingungen für die Realisierung von Reformen waren zu Beginn seiner Regierungszeit für nahezu alle Politikbereiche sehr schlecht, weil die Auswirkungen der sogenannten Peso-Krise und der Konflikt mit den Zapatisten in Chiapas das gewöhnliche politische Tagesgeschäft überschatteten. Durch die Währungskrise standen dem öffentlichen Haushalt nur sehr begrenzte Mittel für Investitionen im Sozialbereich zur Verfügung und durch die prekäre soziale Lage schienen dringlichere Probleme als die Reform der Hochschulbildung die politische Agenda zu bestimmen (Rodríguez/Casanova 2005). Ein zweiter Grund ist die offensichtliche Priorität der Regierung zu Gunsten der Vollendung der 1992 vereinbarten Reform der *Educación Básica* (Martínez 2001). Da Zedillo in seinem damaligen Amt als Bildungsminister selbst maßgeblichen Anteil an dem Abschluss dieses Kompromisses mit der Lehrgewerkschaft zur Dezentralisierung der Bildungspolitik hatte, ist das persönliche Interesse des Präsidenten an der Implementierung der beabsichtigten Veränderungen im System der allgemeinen Grundbildung eine logische Folge. Finanzielle Restriktionen und anders gelagerte nationale Prioritäten im Bildungsbereich sind also die Hauptursachen für die Verzögerung der Hochschulreform und nicht die Blockade durch Vetospieler oder divergierende Leitbilder.

Insgesamt lassen sich einige tiefgreifende, vor allem institutionelle Veränderungen im Hochschulwesen konstatieren, die konform zu den OECD-Empfehlungen sind. Wie ein roter Faden zieht sich beispielsweise die Idee der Anbindung des Hochschulsektors an die Wirtschaft durch die Gründung zahlreicher technischer Hochschulen und Institute oder die Neugestaltung der Lehrpläne entsprechend der Bedürfnisse des produzierenden Gewerbes. Aufgrund dieser Beobachtungen kann man der Aussage von Rodríguez/Casanova (2005: 59), der Länderbericht der OECD „had its part in shaping the policies of higher education“, durchaus zustimmen. Eine genauere Bestimmung des Ausmaßes dieses Einflusses fällt allerdings schwer, da die Ziele der OECD nicht nur recht allgemein formuliert waren - „directions for change“ (OECD 1997: 213) -, sondern sowohl mit den Bildungszielen des PDE als auch mit den Empfehlungen anderer Internationaler Organisationen übereinstimmten (vgl. Sierra 2007; Rodríguez/Casanova 2005). Die Empfehlungen der OECD waren also nicht neu für die mexikanische Regierung, sondern bekräftigen nur den von De la Madrid eingeschlagenen und von Salinas intensivierte Kurs der sogenannten Politik der Modernisierung. Die OECD ist in diesem Fall eher als „trend follower“, denn als „trendsetter“ in Erscheinung getreten (Marcussen 2004: 124).

Abbildung 4: Bildungspolitik unter Präsident Zedillo

Kontextbedingungen	Transformationskapazitäten	OECD-Einfluss
Peso-Krise und Chiapas-Konflikt zu Beginn des <i>Sexenio</i>	<i>Vetospiele</i> : weitreichende Autonomie der Hochschulen und der akademischen Elite	<i>Aktivität</i> : Auftrag für Bericht noch durch Vorgängerregierung
	<i>Vetopunkte</i> : Verlust der absoluten Mehrheit bei den Parlamentswahlen von 1997	<i>Effektivität</i> : Reforminhalte zwar konform zu den Empfehlungen, aber keine expliziten Verweise von nationaler Seite
	<i>Leitidee</i> : Bildung als zentraler Faktor für Wirtschaftswachstum	
Legitimationskrise PRI	anfänglich gut, später schlechter	gering

Expansion von Bildungsberichten unter Präsident Fox

In den sechs Jahren unter Präsident Fox wurde die OECD insgesamt fünf Mal mit der Erstellung eines Bildungsberichts beauftragt: vier *Thematic Reviews* und ein *Country Review*. Die letzten beiden Berichte wurden nicht in die Wirkungsanalyse integriert, weil die Expertenbesuche erst im letzten Regierungsjahr von Vicente Fox durchgeführt wurden und die Umsetzung der OECD-Empfehlungen somit in die Regierungsverantwortung von Präsident Calderón fällt. Bei den übrigen Berichten handelt es sich um zwei *Thematic Reviews* - zur frühkindlichen Bildung einerseits und zur Erwachsenenbildung andererseits - sowie ein *Country Review* zur Bildungsforschung.

Ein Grund für diesen plötzlichen Auftragsboom zur Erstellung von Bildungsberichten ist mit dem Bedeutungszuwachs von Bildungsthemen innerhalb der OECD verbunden. Mit der Einrichtung der Bildungsdirektion im Jahr 2002 wurden neue personelle und finanzielle Kapazitäten geschaffen, wodurch sich die Angebote der Organisation, Berichte zu bestimmten Bildungsthemen durchzuführen, in der zweiten Hälfte des *Sexenio* häuften (Rinne et al. 2004: 467f.). Aber konnte die OECD dadurch insgesamt entscheidenden Einfluss auf die mexikanische Bildungspolitik ausüben?

Bei den von der OECD evaluierten Teilsystemen handelt es sich zwar nicht um die klassischen Konfliktfelder der mexikanischen Bildungspolitik, dennoch wirken und gelten auch hier die etablierten Machtstrukturen. Erfolgreiche Reformen in diesen Bereichen hingen maßgeblich von einem Konsens zwischen den beiden Schlüsselakteuren ab. Das Verhältnis zwischen SEP und SNTE während dieser Phase war aber von starken Spannungen geprägt, schließlich hatte die Regierung erklärt, mit den traditionellen korporatistischen Strukturen, welche die Stabilität des autoritären Systems über Jahrzehnte hinweg entscheidend begünstigt hätten, brechen zu wollen.²⁶ Fehlende Mehrheiten in

²⁶ Diese anfängliche ablehnende Haltung musste die SEP nach einiger Zeit aufgeben, zum einen, um überhaupt Reformen im Bildungsbereich realisieren zu können, und zum anderen, weil der Präsident diese

beiden Häusern und die mangelnde Regierungserfahrung der PAN-Politiker traten als zusätzliche Vetopunkte hinzu. Hinsichtlich der Leitidee hob die Partei den Beitrag von Bildung zur Verringerung sozialer Ungleichheit besonders hervor. In der Praxis stellte sie dies vor ein stetiges Abwägungsproblem zwischen den Zielen Bildungsqualität und Bildungsgerechtigkeit. Die Ausgewogenheit dieser beiden Bildungsziele wird auch von der OECD propagiert (OECD 2005). Bezüglich der Rahmung von Bildung ergeben sich daraus also keine Diskrepanzen zwischen der nationalen und der internationalen Ebene.

In ihrer Gesamtheit betrachtet, insbesondere aufgrund des schwierigen Verhältnisses zwischen SEP und SNTE, müssten die nationalen Transformationskapazitäten in dieser Phase als eher schlecht eingestuft werden. Da es sich bei der Regierung Fox jedoch um eine „Regierung des Wechsels“ handelt, birgt diese Phase der Transformation dennoch eine Chance für einen bildungspolitischen Wandel.

konsequente Linie von Bildungsminister Tamez Guerra durch eigenmächtige Handlungen und eine enge Verbindung zur SNTE-Präsidentin Gordillo unterlief (siehe Interview mit Tamez Guerra in Latapí 2004).

Abbildung 5: Umsetzung von OECD-Empfehlungen (Phase 2)

Empfehlungen der OECD	Bildungspolitische Veränderungen
Thematic Review: Early Childhood Education and Care	
<p>In Anbetracht der Dringlichkeit der Reform formulierte die Organisation in ihrem Bericht - entgegen ihrer eigentlichen Praxis - 20 konkrete Handlungsempfehlungen. Besonders betont wurden die folgenden Punkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - keine Trennung von frühkindlicher Bildung (0-3 Jahre) und Vorschulbildung (3-6 Jahre) - Reform des Curriculums durch die Formulierung von Kompetenzen - bessere Unterstützung für alleinerziehende und/oder berufstätige Mütter - Weiterbildung der Pädagogen und Betreuer - Verbesserung der Dezentralisierung - Verbesserung der Informationspolitik 	<p>Die nationale Regierung folgte einer Implementierungsstrategie, welche die folgenden Maßnahmen fokussierte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausweitung der Informationspolitik - Reform des Curriculums - Entwicklung von didaktischen Materialien für diese Altersgruppen - Erprobung der Reform an Modellschulen mit anschließender Evaluation - Entwicklung von Weiterbildungsprogrammen
Thematic Review: Adult Education	
<p>Die OECD-Experten loben die bereits etablierten Einrichtungen zur Förderung der Erwachsenenbildung, kritisieren aber die offensichtliche Ineffizienz dieses Systems. Dieser sollte die Regierung mittels der folgenden Maßnahmen begegnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reform der Institution zur Förderung der Erwachsenenbildung - Etablierung eines Evaluationssystems - Ausbau von Weiterbildungsmaßnahmen in enger Kooperation mit dem produzierenden Sektor - Formulierung von Kompetenzen <p>Sie betonen, dass eine wirkliche Verbesserung der Bildungssituation der Nicht-Schulpflichten nur im Zusammenspiel mit grundlegenden Reformen in anderen Politikfeldern erreicht werden kann.</p>	<p>Die nationale Regierung verweist in ihrem Abschlussbericht explizit auf den <i>Thematic Review</i> der OECD (SEP 2005: 350f.). Sie realisierte drei wichtige Veränderungen im Bereich der Erwachsenenbildung:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gründung eines Nationalen Rates 2. Einführung und Implementierung eines speziellen Förderprogramms 3. Errichtung von Gemeindezentren in strukturschwachen Regionen
Country Review: Educational Research & Development	
<p>Im Mittelpunkt dieses Länderberichtes stehen die folgenden drei Ziele:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. eine nationale Forschungsstrategie entwickeln 2. Forschungskapazitäten und –infrastruktur ausbauen 3. die Anwendung der Bildungsforschung in der Praxis fördern <p>Als wichtigste Maßnahme wird die Förderung der Kooperation zwischen Bildungsforschern, Bildungspolitikern und Lehrern durch die Gründung eines Nationalen Bildungsforums nach britischem Vorbild betont.</p>	<p>Die Etablierung eines nationalen Evaluationssystems im Bildungsbereich zählte zu den zentralen Themen dieser Amtszeit. Dieses Vorhaben war insbesondere von institutionellen Veränderungen begleitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gründung des Nationalen Evaluationsinstituts (INEE) - Verknüpfung von Bildungsforschung und Bildungspolitik durch Restrukturierungsmaßnahmen innerhalb der SEP - Schaffung eines Nationalen Rates

Auswertungsgrundlage: Andere (2006); Latapí (2004); Moreno (2007); Ornelas (2004); PEF (2006); SEP (2005) (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Rinne et al. 2004: 473f.)

Im Kontrast zu der formulierten Erwartung ergibt die Wirkungsanalyse dieser OECD-Aktivitäten ein eher schwaches Bild. Zunächst bleibt anzumerken, dass die Organisation durch ihre *Review*-Aktivitäten keinen nachhaltigen Einfluss auf die Agenda der mexikanischen Bildungspolitik genommen hat, denn die Themen der in Auftrag gegebenen Berichte spiegeln lediglich die bereits im nationalen Bildungsplan *Plan Nacional de Educación 2001-2006* (PNE) (SEP 2001) formulierten bildungspolitischen Ziele der Fox-Regierung wider.

So zum Beispiel im Falle der thematischen Studie *Early Childhood Education and Care* (OECD 2004a). Nach einer Konferenz in Stockholm, auf der die OECD Ergebnisse der ersten Länderfälle präsentierte und die anderen Länder zur Teilnahme an einer zweiten Runde der Studie einlud, entschied sich die mexikanische Regierung, das nationale Modell der Früherziehung diesem Vergleich zu unterziehen. Die Reform der Vorschulbildung wird im PNE als ein wichtiges bildungspolitisches Teilziel beschrieben, um die Kohärenz der drei Bestandteile der Grundbildung (*Educación Básica*) - sprich Vorschulbildung (*Kindergarten*), Grundschulbildung (*Primaria*) und Sekundarstufe (*Secundaria*) - zu fördern. Als die Expertengruppe der OECD Mexiko im Dezember 2003 einen Besuch abstattete, hatten Parlamentsvertreter der PAN - über die Ziele der Parteiführung hinausgehend - bereits eine Gesetzesinitiative zu diesem Thema in das Repräsentantenhaus eingebracht und nach einigen Diskussionen eine Änderung von Art. 3 der mexikanischen Verfassung erwirken können, die anschließend vom Senat und von den Kongressen der 31 Bundesstaaten bestätigt wurde. Diese Verfassungsänderung ließ die Vorschulbildung ab dem Schuljahr 2008/09 für alle Jungen und Mädchen zwischen 3 und 5 Jahren zur Pflicht werden.²⁷ Der Bericht der OECD über die Früherziehung in Mexiko zielte deshalb nicht, wie sonst üblich, auf die Verabschiedung von Gesetzen zur Reform eines bestimmten Bildungssektors, sondern bezog sich auf die Phase der Implementierung einer solchen Reform. Im Jahr 2004 veröffentlichte die Organisation ihre 20 Empfehlungen deshalb begleitet von konkreten Handlungsempfehlungen, deren Implementierung sich für die nationale Führung als sehr schwierig erwies.

Auch auf den zweiten *Thematic Review* zum Thema *Adult Learning* (OECD 2004b) trifft die Beobachtung zu, dass die Fox-Regierung die Bedeutung dieses Teilbereiches des mexikanischen Bildungssystems für wirtschaftliches Wachstum und die Bekämpfung von Armut bereits erkannt hatte, bevor die OECD ihre Monitoring-Dienste zur Verfügung stellte. Bemerkenswert ist jedoch, dass die SEP in ihrem Abschlusswerk - nur wenige Monate später - ausdrücklich auf die Übereinstimmung der realisierten Veränderungen in der Erwachsenenbildung mit den im OECD-Bericht formulierten Emp-

²⁷ Der damalige Bildungsminister Tamez Guerra bezeichnete diese Entscheidung der Legislative angesichts der hohen Kosten, der noch nicht vorhandenen Infrastruktur und dem Mangel an ausgebildeten Betreuungskräften als „unvollständig und unzureichend“ (Latapí 2004: 231, Übersetzung M.P.).

fehlungen verweist (SEP 2005: 350f.). Von dieser Strategie machte die PAN-Regierung ebenfalls im dritten Fall, dem *Country Review: Educational Research and Development* (CERI 2004), Gebrauch. Trotz dieser großen Übereinstimmung der OECD-Empfehlungen mit den im PNE formulierten Bildungszielen und der gezielten Instrumentalisierung derselben hat die Fox-Regierung in diesen Teilbereichen des mexikanischen Bildungssystems nur verhaltende Fortschritte erzielen können. Die zusätzliche Legitimationsressource konnte die fehlenden Mehrheitsverhältnisse im Parlament, die mangelnde Regierungserfahrung der PAN und die Reformblockade durch die Lehrer-gewerkschaft nur sehr bedingt ausgleichen.

Die *Review*-Aktivitäten der OECD in ihrer Gesamtheit betrachtend, lässt sich für diese zweite Phase dennoch konstatieren, dass die Organisation stärker als zuvor in der mexikanischen Bildungspolitik präsent gewesen ist. Es ist vorrangig den Spannungen zwischen SEP und SNTE sowie der Ungleichzeitigkeit von internationalen Empfehlungen und nationalen Interessen geschuldet, dass die verstärkte Integration der internationalen Ebene in den nationalen Entscheidungsprozess nicht mit stärkeren Effekten einherging.

Abbildung 6: Bildungspolitik unter Präsident Fox

Kontextbedingungen	Transformationskapazitäten	OECD-Einfluss
<p>Ende der PRI-Herrschaft <i>Prioritäten:</i> Demokratisierung, Reduzierung von Armut und sozialer Ungleichheit <i>neue außenpolitische Strategie:</i> aktive Integration Mexikos in die internationale Gemeinschaft</p>	<p><i>Vetospieler:</i> Spannungen zwischen SEP und SNTE <i>Vetopunkte:</i> fehlende Mehrheiten im Kongress; mangelnde Regierungserfahrung; Dekretmacht des Präsidenten und starke Verbindungen desselben zur SNTE-Führung <i>Leitidee:</i> Bildung zusätzlich als zentraler Faktor zur Verringerung sozialer Ungleichheit</p>	<p><i>Aktivität:</i> zahlreiche Aufträge zur Anfertigung von Bildungsberichten <i>Effektivität:</i> explizite Verweise auf die Konformität von OECD-Empfehlungen und nationalen Reforminteressen (OECD als Legitimationsressource), aber mangelhafte Umsetzung</p>
Wechsel vs. Kontinuität	eigentlich schlecht, aber Transformation als Chance	mittel

Review-Aktivitäten im Vergleich

Der Vergleich der *Sexenios* Zedillo und Fox ergibt einen deutlichen Anstieg der OECD-Aktivitäten mit Bezug zur mexikanischen Bildungspolitik: In die Amtszeit Zedillos fällt nur ein einziger OECD-Bildungsbericht und den Auftrag dazu hatte sein Vorgänger Salinas erteilt. Die Fox-Regierung hingegen bat die Organisation während ihrer sechsjährigen Verantwortung insgesamt fünf Mal darum, Teilbereiche des mexikanischen Bildungssystems zu begutachten und Empfehlungen zu dessen Verbesserung zu formulieren.

lieren. Das Ausmaß der OECD-Aktivität kann in der ersten Phase folglich als schwach und in der zweiten Phase als stark bewertet werden. Allerdings haben die *Reviews* keinen Druck auf die mexikanische Regierung erzeugen können, bestimmte Bildungsthemen oder -ziele auf die politische Agenda zu setzen. Die Berichte fungierten vielmehr als zusätzliche Stütze bei der Durchsetzung bereits formulierter Ziele. So war die verstärkte Einbeziehung der OECD in der zweiten Phase klar mit der Absicht der Fox-Regierung verbunden, die eigene Macht- und Legitimationsbasis im Bildungsbereich zu erweitern.

Abbildung 7: Wirksamkeit von Reviews im Vergleich

	Aktivität (Umfang)	Transformations- kapazitäten	Effektivität (Wirkung)
Phase 1	schwach	gut	mittel
Phase 2	stark	gut	mittel

Die Wirkung von *Reviews* wird für Phase 1 nur als mittelmäßig eingestuft, obwohl zahlreiche Veränderungen im Hochschulbereich mit den Empfehlungen der OECD übereinstimmen. Die Empfehlungen waren eher als allgemeine Leitlinien formuliert und identisch sowohl mit den Prinzipien anderer Organisationen als auch mit den bereits im PDE fixierten Zielen der mexikanischen Regierung. Die Bildungsgovernance der OECD konnte in diesem Zusammenhang nicht als die entscheidende Antriebskraft, sondern lediglich als ein Einflussfaktor von mehreren ausgemacht werden, welche den sichtbaren Wandel in der Hochschulpolitik bewirkt haben.

In der zweiten Phase konnte der starke Input von internationaler Seite nicht in gleichem Maße von der nationalen Seite bedient werden. Die Effektivität von Bildungsberichten erreicht aber ebenfalls nur das mittlere Maß. Die verminderte Umsetzung der OECD-Empfehlungen lässt sich einerseits durch die Blockade des SNTE erklären. Andererseits hat die Wirkungsanalyse ergeben, dass die OECD bei ihren *Review*-Aktivitäten oftmals mit dem Problem der mangelnden Synchronität von nationalen Interessen und internationalen Aktivitäten konfrontiert ist. Während die Verantwortlichen der nationalen Regierung an Reformserfolgen interessiert sind, die sich kurzfristig realisieren lassen, verstreichen von der Beauftragung bis zur endgültigen Veröffentlichung eines Länderberichts meist mehrere Jahre.

Mexikos Aufmerksamkeit für OECD-Ranglisten

Eine Studie, die den Einfluss der OECD auf die Bildungspolitik eines Mitgliedstaates zu untersuchen strebt, kann nur schwerlich ernst genommen werden, wenn diese die am meisten Aufsehen erregende Aktivität der Organisation im Bildungsbereich nicht in den Blick nimmt. Die Intensität der deutschen Bildungsdebatte um PISA hat eindrucksvoll

illustriert, dass die Veröffentlichung der Studienergebnisse ein hohes Potential zur Skandalisierung mit sich bringen kann.²⁸ Doch wie groß ist der Einfluss von PISA tatsächlich?

Dieser Punkt ist in der Fachwissenschaft umstritten: So vertreten Martens/Leibfried in ihrem ZEIT-Artikel „Die PISA-Story“ (2007) die These, „[s]elbst wenn ein Land das wollte, könnte es sich der internationalen Konkurrenz - und damit PISA - nicht mehr entziehen“. Durch den unmittelbaren Vergleich mit Bildungssystemen anderer Länder gerieten Staaten, die schlecht abschnitten, unter Rechtfertigungsdruck. Der Erfolg von PISA sei demnach ein Nachweis für die erfolgreiche Einflussnahme der OECD durch ihre Bildungsgovernance. Im Gegensatz dazu ist Steiner-Khamsi in ihrem Beitrag „The Politics of League Tables“ (2003) der Ansicht, „[r]eferences to international comparative studies or to league tables tend to be made if (and only if) they resonate with ongoing domestic policy debates“. Das Potential von Vergleichsstudien wie PISA, internationalen Druck für nationale Reformen zu erzeugen, werde in der Regel überbewertet. Sie betrachtet PISA als geeignetes Instrument der Bildungspolitik, welches einen Policy-Wandel positiv beeinflussen kann, nicht aber als solches, das einen Policy-Wandel auslöst.

Auf den nächsten Seiten werden die jeweiligen Reaktionen der Regierungen Fox und Calderón auf die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse der Jahre 2000, 2003 und 2006 einander gegenübergestellt. Da dieses Thema, insbesondere in Bezug auf Mexiko, noch relativ unerforscht ist, bilden offizielle Dokumente zur mexikanischen Bildungspolitik, Publikationen mexikanischer Bildungsexperten und Zeitungsartikel die wichtigste Grundlage für die nachfolgende Analyse. An einigen Stellen wird additiv auf die in eingangs erwähnten Experteninterviews, Fragebögen und die teilnehmende Beobachtung verwiesen.

Institutionalisierung von Evaluation unter Präsident Fox

Mexiko erklärte sich auf der Jahreskonferenz von 1997 wie die anderen OECD-Mitglieder dazu bereit, die PISA-Studie von Organisationsseite durchzuführen und als Land an den in dreijährigen Abständen erfolgenden Erhebungen teilzunehmen. Im Vorfeld von PISA war Mexiko an nur zwei internationalen Bildungsstudien beteiligt gewesen, nämlich an der TIMSS-Studie der *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) und an der auf Lateinamerika begrenzten UNESCO-Studie „Laboratorio“. Aufgrund der mangelnden Erfahrung mit der Durchführung internationaler Bildungsstudien war die erste PISA-Datenerhebung im Jahr 2000 von zahlreichen strukturellen und organisatorischen Problemen begleitet. So basierten die Zah-

²⁸ Es sei vorweg genommen, dass die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse auch in Mexiko auf eine starke Medienresonanz gestoßen ist (vgl. Popp 2009).

len zu PISA 2000 auf der Testung von lediglich 5.276 mexikanischen Schülern im Gegensatz zu 29.983 bei PISA 2003. Die unterschiedliche Güte der Daten lässt jedoch keinen Interpretationsspielraum hinsichtlich der Ergebnisse: In beiden Runden waren die Ergebnisse der mexikanischen Schüler schlecht und das Land positionierte sich im internationalen Vergleich mit den anderen OECD-Mitgliedern jedes Mal - weit abge schlagen - am Ende der Tabelle (vgl. INEE 2004).

Die deutliche Steigerung der Schülerfallzahl ist durch die Gründung des Nationalen Evaluationsinstituts für Bildung (INEE) zu erklären. 2002 veranlasste Präsident Fox per Dekret die Errichtung dieses Evaluationsinstituts, welches nicht nur internationale Institutionen bei der Durchführung international vergleichender Bildungsstudien als nationaler Kooperationspartner unterstützend zur Seite steht, sondern auch eigene - vor allem innerstaatlich vergleichende - Studien durchführen sollte. Die Gründung des INEE war jedoch *keine* Reaktion des Präsidenten auf das schlechte PISA-Ergebnis. Vielmehr war sein eigenmächtiges Handeln eine Reaktion auf den gesellschaftlichen Druck, den die nationale Regierung im Rahmen der Debatte um die TIMSS-Studie der IEA zu spüren bekam (Ornelas 2004: 410f.; Interview 1). Entfacht wurde diese Debatte durch die Publikation der TIMSS-Ergebnisse in der *Reforma*, der auflagenstärksten Tageszeitung Mexikos. Die gesellschaftliche Empörung kreiste allerdings nicht um das ebenfalls schlechte Abschneiden der mexikanischen Schüler, sondern um die Tatsache, dass sowohl die Regierung Zedillo als auch die Regierung Fox „had hidden the results“ (Ornelas 2004: 410). Da das Transitions-Komitee von Fox die Förderung von Transparenz und *Accountability* schon vor der Wahl zu einer der wichtigsten Maßnahmen für die Demokratisierung des politischen Systems erklärt hatte, war die Bildungsdebatte von 2001 mit Einbußen in der Glaubwürdigkeit der PAN-Regierung verbunden.²⁹

Die OECD gab der mexikanischen Regierung daraufhin die Empfehlung, die Ergebnisse von Bildungsstudien in der Zukunft stets offen zu legen und dem Nationalen Evaluationsinstitut Autonomie zu verleihen, um die Legitimationsbasis der SEP und der nationalen Regierung insgesamt zu stärken. Die Fox-Regierung versäumte jedoch, dieser Empfehlung zur Selbstobligation nachzukommen: Erst die Verabschiedung eines neuen Transparenz-Gesetzes im August 2003 zwang die SEP dazu, die Daten und Ergebnisse von Bildungsstudien der Generaldirektion für Evaluation öffentlich zugänglich zu machen (Ornelas 2004: 411). Und auch das INEE ist trotz zahlreicher Versprechen und wiederholter Beteuerungen von Seiten des Präsidenten sowie der SEP-Funktionäre, diese als unabhängige Evaluationsinstanz zu etablieren, durch seine Organisationsstruk-

²⁹ Gegen Ende des *Sexenio* hatte Präsident Fox jeglichen Demokratie-Bonus verspielt und wie kein Präsident vor ihm an Ansehen verloren (vgl. Huffs Schmid 2006).

tur und seine finanziellen Ressourcen noch heute stark mit dem nationalen Bildungsministerium verbunden (Moreno 2007: 143; Saracho 2007: 23).

Während die PISA-Ergebnisse von 2000 relativ unbemerkt von der mexikanischen Öffentlichkeit blieben, folgte auf die Bekanntgabe der Resultate von PISA 2003 ein starkes Medienecho (Interview 1-3). Dies erklärt sich zum einen durch die höhere Aussagekraft der Testergebnisse und zum anderen durch die Tatsache, dass es nun nationale Experten zu diesem Thema gab, welche die Ergebnisse in spanischer Sprache präsentierten und publizierten sowie den Fragen der Journalisten Rede und Antwort stehen konnten (Ramos 2006: 115). Zusätzlich zu den internationalen PISA-Vergleichsdaten veröffentlichte das INEE in dieser zweiten Runde Informationen über die Bildungssituation innerhalb Mexikos (vgl. INEE 2004). Dies weckte insofern das Interesse der mexikanischen Öffentlichkeit, weil der Fokus dadurch weg vom frustrierenden und häufig kritisierten Vergleich mit den entwickelten Industriestaaten auf die großen Leistungsunterschiede zwischen Nord und Süd, Stadt und Land etc. und damit auf die wirklichen Probleme der mexikanischen Bildung gelenkt wurde. Ein erster Blick auf die Schlagzeilen verdeutlicht, dass die schlechte Bildungssituation vielfach als Gefahr für die Zukunftsfähigkeit des Landes im internationalen Wettbewerb gedeutet wurde.

Abbildung 8: Reaktionen auf PISA 2003

Schlagzeilen zu PISA

„Bildungsdebakel“
„Mexiko vor einer unsicheren Zukunft:
Seine unzureichend ausgebildete Jugend“
„Die Katastrophe“

Quellen: *Reforma* am 8., 10. und 13. Dezember 2004; Übersetzung M.P.

Während die nationale Führung auf die Ergebnisse von PISA 2000 nur sehr verhalten und mit relativierenden Äußerungen hinsichtlich dessen Vergleichbarkeit reagiert hatte (Andere 2006: 74), betonte Bildungsminister Tamez Guerra drei Jahre später die Notwendigkeit grundlegender Bildungsreformen: „[D]as Land befindet sich in einer Notlage, es muss gehandelt werden und genau das werden wir tun“ (*Reforma*, 12.12.2004, Übersetzung M.P.). Die SEP hatte dabei vor allem die Reform der *Secundaria* im Sinn. Aber die anschließende Bildungsdebatte konnte nicht den notwendigen öffentlichen Druck erzeugen, um die Stellung der SEP gegenüber der Lehrgewerkschaft zu verbessern und dessen Reformblockade abzumildern. Die endgültige Version, auf die sich SEP und SNTE letztendlich einigten, beinhaltete nur noch sehr wenige der ursprünglichen Ziele und Programme zur Verbesserung der Bildungsqualität im Sekundarbereich. Das reformförderliche Potential der PISA-Studien konnte von der Fox-Regierung also nicht genutzt werden, um einen grundlegenden Richtungswandel einzuleiten. Auf der diskur-

siven Ebene allerdings bedienten sich die Vertreter des nationalen Bildungsministeriums - wie auch schon im Kontext der Bildungsberichte deutlich geworden war - sehr gern der Sprache und Ideen der OECD, um ihren eigenen Reformzielen größere Legitimation zu verleihen. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass diese Ziele (z.B. Förderung der Evaluation von Bildung, Einführung von Bildungsstandards) keine Folge des internationalen Inputs waren, sondern bereits im zu Beginn des *Sexenio* formuliert wurden und in einer Linie mit den Absichten der Vorgängerregierungen von Salinas und Zedillo standen (Andere 2006: 223).

Fortsetzung von Bildungsallianzen unter Präsident Calderón

Wie in den Vorjahren ging Mexiko auch bei PISA 2006 als weit abgeschlagener Verlierer aus dem Bildungsvergleich heraus. Die Ergebnisse der dritten PISA-Runde bestätigten, dass sich die Leistungen der mexikanischen Schüler seit den ersten Erhebungen weder im Vergleich zu den anderen Ländern noch in der Punktzahl verbessert hatten (vgl. INEE 2007). Die unmittelbare Reaktion der neuen PAN-Regierung war von einem außergewöhnlichen Maß an Selbstkritik und Verantwortlichkeit geprägt. In ihrer offiziellen Ansprache im Rahmen der Präsentation der PISA-Resultate gestand die Bildungsministerin Josefina Vázquez Mota die schwache Leistung des Bildungssystems ein und erklärte eine radikale Bildungsreform für prioritär:

„Die PISA-Studie macht offensichtlich, was nötig ist zu tun und wir begegnen den Ergebnissen ohne Selbstgefälligkeit, mit einem kritischen und reflektierenden Blick sowie mit gehaltvollen Entscheidungen“ (Vázquez Mota 2007, Übersetzung M.P.).

Tatsächlich kam es am 15. Mai 2008, wenige Monate nach Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse, zu einem Übereinkommen der nationalen Regierung mit der Lehrgewerkschaft, die „Allianz für die Qualität von Bildung“ (*Alianza por la Calidad de la Educación*) zu bilden und gemeinsam eine grundlegende Bildungsreform zur Verbesserung der Qualität im Bereich der Grundbildung zu realisieren (vgl. SEP 2008). Die OECD trägt maßgeblichen Anteil am Zustandekommen dieser Bildungsallianz. Allerdings ist ihr Einfluss nicht durch den Druck bedingt, den PISA auf die mexikanische Regierung ausgeübt hat, sondern durch den Druck, den die nationale Regierung auf andere Akteure ausüben konnte, indem sie die PISA-Ergebnisse und die Empfehlungen der OECD gezielt instrumentalisierte. Dies wird deutlich, wenn man die nationalen Ausgangsbedingungen sowie die Aktivitäten der OECD um PISA 2006 detaillierter betrachtet.

Zunächst ist anzumerken, dass die bildungspolitischen Transformationskapazitäten in dieser dritten Phase mexikanischer OECD-Zugehörigkeit als sehr schlecht eingestuft werden müssen. Ein Grund dafür sind die äußerst komplexen Akteurskonstellationen: Während die beiden Frauen an der Spitze der SEP und dem SNTE, Bildungsministerin

Josefina Vázquez Mota und Gewerkschaftspräsidentin Elba Esther Gordillo, die gegensätzlichen Positionen dieser Institutionen personifizieren und ihre Unstimmigkeiten allzu gern in der Medienöffentlichkeit austragen, ist der Präsident des Landes stark an die SNTE-Führung gebunden, weil Gordillo diesen im Wahlkampf unterstützt hatte. Diese komplexe Verbindung zwischen Regierung und Lehrgewerkschaft hat beispielsweise zum Ergebnis, dass der Schwiegersohn Gordillos, Fernando González, als Staatssekretär im nationalen Bildungsministerium für den Bereich Grundbildung zuständig ist. Der Vetospieler Nr. 1 hat dadurch nicht nur privilegierten Zugang zu Informationen, sondern kann ungewollte Reformbestrebungen schon in ihren ersten Anfängen blockieren.

Die Bedingungen noch erschwerend, kommt ein Vetopunkt hinzu, welcher schon die bildungspolitischen Ambitionen der Fox-Regierung limitiert hatte: Die regierende PAN verfügt im Kongress nicht über die erforderlichen Mehrheiten, um ihre Vorhaben in die Tat umzusetzen. Eine engere Zusammenarbeit mit der PRI, um zu mehrheitsfähigen Kompromissen zu gelangen, könnte dem Ansehen der jahrzehntelangen Oppositionspartei schaden. Kompromisse zwischen der rechtskonservativen PAN und der stärker links orientierten *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) - zweitstärkste Fraktion im Abgeordnetenhaus und drittstärkste im Senat - werden in diesem *Sexenio* nahezu unmöglich, weil letztere Felipe Calderón nicht als legitimen Präsidenten anerkennt. Das Ergebnis der Wahlen von 2006, in denen der PRD-Kandidat Andrés Manuel López Obrador (kurz: AMLO) - nach offiziellem Endergebnis - knapp unterlegen war, galt als umstritten und spaltet seither die mexikanische Gesellschaft.³⁰

Abbildung 9: Reaktionen auf PISA 2006

Schlagzeilen zu PISA

„Wieder eine vertane Amtszeit:
Sie bringen die Bildung zum Stillstand“

„PISA und Mexiko:
Genug der bloßen Worte“

„Die OECD fordert Reformen“

Quellen: *Reforma* am 5., 7., 13. Dezember 2007 und 23. Januar 2001; Übersetzung M.P

Die Ereignisse um die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse von 2006 und die daran anschließende Debatte unterscheiden sich wesentlich von den Beobachtungen in der zweiten Beobachtungsphase. Bereits im September 2007, also drei Monate vor der Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse, machte der Generaldirektor für internationale An-

³⁰ Für weiter führende Anmerkungen zum polarisierenden Wahlkampf zwischen Felipe Calderón und AMLO und der gegenwärtigen Spaltung der mexikanischen Gesellschaft siehe Stiegler (2006) und Huffs Schmid (2006).

gelegenheiten des mexikanischen Bildungsministeriums die folgende Bemerkung: „Du kannst die Empfehlungen [der OECD] politisch nutzen“ (Interview 3). Diese Äußerung trifft im Kern das, was sich in den nachfolgenden Monaten in der mexikanischen Bildungspolitik ereignete: Die Regierung Calderón benutzte die Bildungsstudie und die Empfehlungen der Organisation, um die öffentliche Aufmerksamkeit für die Notwendigkeit einer Bildungsreform zu gewinnen und dadurch die eigene Position gegenüber der Lehrgewerkschaft zu verbessern. Ein flüchtiger Blick auf die Schlagzeilen der mexikanischen PISA-Debatte verdeutlicht diese Stimmung (s. Abb. 9).

Box 1: OECD-Empfehlungen anlässlich PISA 2006

1. **Die erforderliche moralische Entschlossenheit für die Reform des mexikanischen Bildungssystems etablieren.***
2. Absolute Klarheit hinsichtlich erwarteter Standards in Schlüsselbereichen (wie Lesekompetenz, Rechnen und Informationstechnologie) verschaffen - erforderlich für Schüler unterschiedlicher Niveaustufen im System.
3. Die Lehrpläne an diesen Schlüsselbereichen und -kompetenzen ausrichten sowie qualitativ hochwertige und praxistaugliche Materialien herstellen, um die Arbeit der Lehrer zu unterstützen.
4. Evaluationsansätze entwickeln, die sich an den Bildungsstandards orientieren, welche Informationen zur gründlichen Diagnose für Überprüfung und Überwachung bieten.
5. Hohe staatliche Investitionen tätigen, um die Lehrerqualität zu steigern.
6. Schnelle Maßnahmen ergreifen, um die Führungsqualität in Schulen und Institutionen zu verbessern.
7. Die Autonomie an Schlüsselstellen des Systems – Staatsebene, regionale Ebene und Schulebene – erhöhen, dabei jedoch eine starke nationale Rahmung beibehalten.
8. Auf positive Art und Weise in den Schulen intervenieren, die den größten Herausforderungen ausgesetzt sind. Außerdem denjenigen Schülern zusätzliche Unterstützung zukommen lassen, die besonders bedroht sind abzufallen.
9. Überprüfung der Schulorganisation im Lichte derjenigen Prinzipien, die für die Reform des Abiturs (*bachillerato*) herausgearbeitet wurden.
10. Sofortige Maßnahmen ergreifen, um die Versorgung mit Lehrern in ganz Mexiko auszuweiten.
11. Die Bildungsfinanzierung sollte einer erneuten Überprüfung unterzogen werden.
12. **Eine „führende Koalition“ zwischen den zentralen Akteuren des mexikanischen Bildungsektors bilden.***

* Die Hervorhebung verweist auf die Übereinstimmung der internationalen Empfehlung mit der nationalen Reforminitiative.

Die OECD stand der Regierung während dieser Zeit als „Verbündeter“ beiseite.³¹ Dabei diente die Organisation aufgrund ihres internationalen Ansehens nicht nur als Legitimationsquelle, sondern unterstützte die nationale Ebene vor allem durch eine Beratung, die

³¹ So bezeichnete die aktuelle Bildungsministerin Josefina Vázquez Mota die Rolle der OECD im Prozess der nationalen Politikgestaltung bei einem PISA-Workshop der OECD im Oktober 2007 (s. FN 6).

genau auf die spezifischen Bedürfnisse des Landes in dieser Phase zugeschnitten war. Rechtzeitig vor Veröffentlichung der Studienergebnisse initiierte die OECD einige Aktionen, um die politische Führung für das Thema PISA und dessen Reformpotenzial zu sensibilisieren. Die SEP beauftragte daraufhin die Organisation mit der Anfertigung eines Berichts (OECD 2007a), der Empfehlungen zur Verbesserung des mexikanischen Bildungssystems (s. Box 1), basierend auf den Ergebnissen und Erkenntnissen von PISA 2006, enthalten sollte.

Am Tag der Bekanntgabe der PISA-Ergebnisse präsentierte die SEP nicht nur die Inhalte dieses Berichtes, sondern ein zusätzliches Dokument, welches die Bildungsziele und die Maßnahmen des nationalen Bildungsprogramms *Programa Sectorial de Educación* (PSE) (SEP 2007) den Empfehlungen der OECD einzeln zuordnete. Die direkten Verweise auf die Übereinstimmung der Ziele der nationalen Regierung mit den Empfehlungen der internationalen Ebene gingen sogar so weit, dass in jenem Dokument konkrete Zielbestimmungen formuliert wurden, welche PISA-Punktzahl die mexikanischen Schüler in einzelnen Bereichen im Jahre 2012 erreichen sollten.

In diesem Fall ist die Absicht der nationalen Ebene, die Legitimation der eigenen Absichten durch diese Verweise zur OECD zu steigern, offensichtlich. Auch nach Verflüchtigung der ersten PISA-bedingten Aufregungen unterstützte die OECD die mexikanische Regierung durch die Entsendung ihrer Bildungsexperten dabei, das Thema Bildungsreform in der öffentlichen Diskussion und auf der politischen Agenda zu halten sowie die Implementierung der beabsichtigten Reformen voranzutreiben. Durch diese Aktionen löste der OECD-Generalsekretär sein Versprechen ein, das er den Teilnehmern des PISA-Workshops im Oktober 2007 gegeben hatte:

„Wir können keine politischen Entscheidungen fällen. Was wir machen können, ist Unterstützung zu leisten oder Empfehlungen für geeignete Politiken zu machen [...] Diese Organisation steht Ihnen zu Diensten!“³²

Die intensive Zusammenarbeit zwischen der nationalen und der internationalen Ebene in dieser Zeit lässt sich durch eine Kombination aus einem hohen Kooperationsbedarf und einer hohen Kooperationsbereitschaft der mexikanischen Regierung erklären. So sei es nach Aussage des Staatssekretärs Székely, im nationalen Bildungsministerium zuständig für die weiterführende Schulbildung, von großem Vorteil, dass der Generalsekretär der OECD ein Mexikaner sei, denn dessen Worte hätten eine große Wirkung³³. Diese Verbindung zwischen Mexiko und der OECD in der Person Ángel Gurrías ist der

³² Diese Worte äußerte der amtierende OECD-Generalsekretär Ángel Gurría gegenüber den Vertretern der mexikanischen Bildungspolitik bei einem PISA-Workshop der OECD im Oktober 2007 (s. FN 6).

³³ Diese Einschätzung äußerte der Staatssekretär bei einem PISA-Workshop der OECD im Oktober 2007 (s. FN 6).

Schlüssel des Einflusses der Organisation in dieser Phase. Als Außen- und Finanzminister unter Präsident Zedillo machte er seine eigenen Erfahrungen mit den Möglichkeiten und Grenzen der nationalen sowie der internationalen Politik, so dass er heute genau weiß, welche Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt in Mexiko einen Politikwandel initiieren können und welche wann nicht. Selbiges gilt für die Direktorin des OECD-Centre in Mexiko, Blanca Heredia, die in ihrer Funktion als Bindeglied zwischen der OECD in Paris und den bildungspolitischen Akteuren in Mexiko die Einflussnahme der IO auf die mexikanische Bildungspolitik in den Monaten um PISA 2006 entscheidend mitgestaltet hat. Als Expertin für wirtschaftspolitische und administrative Reformen in Lateinamerika ist auch sie bestens mit den Spielregeln der mexikanischen Politik vertraut und weiß, unter welchen Bedingungen Reformanstrengungen erfolgreich verlaufen können.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse eine nationale Bildungsdebatte entfachen konnte, die allerdings von der nationalen Ebene gewollt und zum Teil gesteuert war. Der Einfluss der OECD auf die mexikanische Bildungspolitik war in dieser Phase sehr stark, allerdings nicht durch PISA allein, sondern durch den zeitgleichen Einsatz unterschiedlicher Instrumente. Die Ergebnisse verdeutlichen außerdem, dass „Einfluss“ nicht von der Organisation als solche ausgeübt wird, sondern dass sich dahinter konkrete Personen verbergen, deren Worte und Handlungen die nationalen Entscheidungsträger - abhängig von dem Grad ihrer „Nähe“ - mal mehr und mal weniger überzeugen. Im Falle Mexikos haben die Interventionen des OECD-Generalsekretärs die Empfänglichkeit der nationalen Ebene für die Empfehlungen der Organisation wesentlich begünstigt. Die schlechten Transformationskapazitäten haben nicht zu einer Verminderung der Effektivität geführt, weil diese von vornherein bekannt waren und systematisch in die Aktivitäten einbezogen wurden. Besonders wichtig waren in diesem Zusammenhang die Förderung des Dialogs zwischen SEP und SNTE sowie die verstärkte Integration zivilgesellschaftlicher Akteure. Denn dadurch hoffte man, die komplexen Akteurskonstellationen aufweichen und die allgemeine Zustimmung zu grundlegenden Reformen im Bildungsbereich erhöhen zu können.

Abbildung 10: Bildungspolitik unter Präsident Calderón

Kontextbedingungen	Transformationskapazitäten	OECD-Einfluss
Wahlskandal 2006 rechtmäßiger Wahlsieg Calderóns wird angezweifelt; Legitimationsprobleme; starke AMLO-Opposition Priorität: Bekämpfung der Drogenkartelle Lehreraufstand 2006 in Oaxaca	<i>Vetospiele</i> : komplexe Verflechtungen zwischen SEP und SNTE <i>Vetopunkte</i> : keine Mehrheiten in Parlament und Senat ; Kooperation mit PRI erforderlich; enge Verbindungen zwischen Gordillo und Calderón durch Unterstützung im Wahlkampf <i>Leitidee</i> : Bildungsqualität steigern und Bildungsgerechtigkeit fördern	<i>Aktivität</i> : zahlreiche Bildungsaktivitäten um PISA 2006 <i>Effektivität</i> : gezielte Abstimmung der nationalen Bildungsziele auf die OECD-Empfehlungen
Legitimationskrise Demokratie	schlecht	stark

PISA-Reaktionen im Vergleich

Die Regierung Fox konnte ihrem selbst proklamierten Anspruch, als „Regierung des Wechsels“ einen grundlegenden Wandel in allen Bereichen des öffentlichen Lebens zu bewirken, im Feld der Bildungspolitik nicht gerecht werden. Analog zu den Ergebnissen bezüglich der *Review*-Aktivitäten der OECD in dieser Phase, ergibt sich auch für die PISA-Studien nur ein mittlerer Wirkungsgrad. Die passende Erklärung dazu liefert das konfrontative Verhältnis zwischen SEP und SNTE in dieser Phase. Der Bildungsminister hatte mit den korporatistisch-klientelistischen Strukturen innerhalb des Systems brechen wollen, wurde dafür aber von Gewerkschaftsseite mit massiven Blockaden und Bestreikungen seiner Reformpläne abgestraft.

Abbildung 11: Wirksamkeit von PISA-Studien im Vergleich

	Aktivität (Umfang)	Transformations- kapazitäten	Effektivität (Wirkung)
Phase 2	mittel	gut	mittel
Phase 3	stark	schlecht	stark

Auch die Calderón-Regierung war aufgrund der umstrittenen Präsidentschaftswahl von Beginn an mit großen Legitimations- und Durchsetzungsproblemen konfrontiert und auf der Suche nach zusätzlichen Legitimationsquellen. Zu diesem Zweck verwies das mexikanische Bildungsministerium explizit auf die Übereinstimmung ihrer im nationalen Bildungsprogramm (PSE) formulierten Bildungsziele mit den Empfehlungen der OECD. Den schlechten PISA-Ergebnissen begegnete sie mit einem außergewöhnlichen Maß an Selbstkritik und Verantwortungsbereitschaft. Die PISA-Debatte kulminierte in

der Vereinbarung einer Allianz der nationalen Regierung mit der Lehrgewerkschaft zur Förderung der Bildungsqualität, wie sie die OECD empfohlen hatte. Die Effektivität der Bildungsgovernance kann deshalb als stark klassifiziert werden. Durch die genaue Abstimmung der internationalen Aktivitäten mit den Bedürfnissen und Interessen der nationalen Ebene konnte eine vermindernde Wirkung der intervenierenden Faktoren verhindert werden. Die Tatsache, dass der amtierende OECD-Generalsekretär ein Mexikaner ist, war für den Einsatz der richtigen Instrumente zum passenden Zeitpunkt von großer Bedeutung.

FAZIT

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stand das Phänomen der Internationalisierung von Bildungspolitik. Die forschungsleitende Frage, welchen Einfluss hat die OECD auf die mexikanische Bildungspolitik, zielte auf die Überprüfung der verbreiteten These, dass die Aktivitäten Internationaler Organisationen die Konvergenz nationaler Bildungspolitiken beförderten (vgl. Finnemore 1993; McNeely/Cha 1994). Am Beispiel Mexikos wurde eine Möglichkeit erprobt, Makro- und Mesoebene miteinander zu verbinden, um Rückschlüsse auf den Einfluss des internationalen Akteurs auf die nationale Politikgestaltung ziehen zu können. Maßgeblich war dafür die vergleichende Analyse bildungspolitischer Aktivitäten und Veränderungen in den drei Phasen mexikanischer OECD-Mitgliedschaft (1994-2008), die in der Untersuchung unterschieden wurden. Bei der Bestimmung des Einflusses wurde besonderer Wert auf die analytische Trennung der beiden Komponenten Aktivität und Effektivität gelegt. Die erste Kategorie beschreibt den Umfang und die zweite die Wirkung der internationalen Bildungsgovernance. Unterschiedliche Ausprägungen konnten über ein dreistufiges Bewertungsschema erfasst werden. Aus der Addition dieser beiden Kategorien ergab sich dann der jeweilige Grad des OECD-Einflusses auf die mexikanische Bildungspolitik in einer bestimmten Phase (s. Abb. 12). Im Rückgriff auf das theoretische Konzept von Leuze et al. (2008) war außerdem davon auszugehen, dass die Effektivität nicht allein von den Eigenschaften des angewandten Instrumentes, sondern auch von den nationalen Transformationskapazitäten abhängt.

Die *Review*-Aktivitäten der OECD und ihre PISA-Studien haben sich im Rahmen der Wirkungsanalyse als attraktive Instrumente erwiesen, um bildungspolitische Veränderungen auf nationaler Ebene zu initiieren. Die Wirksamkeit dieser beiden Bildungsaktivitäten steht allerdings in einer großen Abhängigkeit zu den Bedingungen und Interessen der nationalen Ebene, was die Annahme von Leuze et al. (2008) grundsätzlich bestätigt. Die Analyse der *Review*-Aktivitäten hat ans Licht gebracht, dass deren Effektivität durch das Problem der Ungleichzeitigkeit von internationalen Empfehlungen und nationalen Interessen limitiert ist. Selbst wenn eine Regierung ihr grundsätzliches Re-

forminteresse durch die Beauftragung der internationalen Ebene mit der Erstellung eines Bildungsberichts bekundet haben mag, kann sich dieses Interesse zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Empfehlungen geändert haben, beispielsweise weil jenes Thema nicht mehr Gegenstand der öffentlichen Debatte ist oder drängendere Probleme die politische Agenda bestimmen: „Timing is Everything“ (Luschei 2004; vgl. auch Kingdon 1984). Die Regierung Fox sah sich mehrfach mit diesem Problem konfrontiert: Die OECD-Empfehlungen dienten der nationalen Führung als willkommene zusätzliche Legitimationsressource für geplante Reformen im Bildungsbereich. Denn aufgrund fehlender Mehrheiten, mangelnder Regierungserfahrung und der Blockade durch Vertreter der Lehrgewerkschaft hatte die Transitionsregierung große Probleme, ihre Reformabsichten im politischen Alltagsgeschäft durchzusetzen. Da aber die Mehrzahl der Berichte erst mit deutlicher Verzögerung zu den nationalen Bildungsdebatten fertig gestellt wurde, konnten deren Ergebnisse nicht mehr in die nationale Ebene hineinwirken, was den verminderten Grad ihrer Umsetzung erklärt.

Die PISA-Studien haben sich als besonders geeignet erwiesen, um öffentliche Bildungsdebatten anzustoßen und nationale Reformabsichten zu rechtfertigen. Das hohe Instrumentalisierungspotenzial dieser Studien liegt vor allem in der Tatsache begründet, dass Platzierungen in Ranglisten für jedermann verständlich und deshalb besonders öffentlichkeitswirksam sind: „Rankings sind sehr plastisch, denn jeder weiß, dass zwei besser ist als drei usw.“ (Interview 2).³⁴ Zusätzlich befördert wird dies durch den allgemeinen Wandel hin zu evaluationsbasierter Politikgestaltung: ein weltweiter Trend, Indikatoren zu entwickeln, um die Leistungsfähigkeit einzelner Sektoren messbar zu machen. Doch auch im Falle der PISA-Studien wurde deutlich, dass sich aus der grundsätzlichen Beschaffenheit dieses Instrumentes, besonders öffentlichkeitswirksam zu sein, kein Automatismus für dessen Wirkungskraft ableiten lässt. Es erwies sich als besonders wirkungsvoll, als die nationale Führung das reformförderliche Potential der PISA-Studien für sich erkannt hatte und die Ergebnisse gezielt zu instrumentalisieren wusste. In diesem Zusammenhang offenbarte sich ein Strategiewechsel der OECD in der dritten Beobachtungsphase: Sie passte ihre Unterstützung den spezifischen Bedürfnissen und Interessen der nationalen Ebene an und konnte durch den zeitgleichen Einsatz aller ihr verfügbaren Governance-Instrumente (*discursive dissemination, standard setting, coordinative activities*) eine deutliche Steigerung ihrer Effektivität erzielen.³⁵

³⁴ Oder mit den Worten des OECD-Generalsekretärs: „PISA is sexy!“ (teilnehmende Beobachtung, s. FN 6).

³⁵ Die Steigerung der Effektivität ihrer Aktivitäten ist erklärtes Ziel des PISA Governing Board (vgl. OECD 2009).

Abbildung 12: OECD-Einfluss auf die Bildungspolitik in Mexiko

	Aktivität (Umfang)	Transformations- kapazitäten	Effektivität (Wirkung)	Einfluss
Phase 1	schwach	gut	mittel	gering
Phase 2	stark	gut	mittel	mittel
Phase 3	stark	schlecht	stark	stark

Den Beobachtungszeitraum in seiner Gesamtheit betrachtend, gilt es für das mexikanische Beispiel folgendes festzuhalten: Der Einfluss der OECD auf die mexikanische Bildungspolitik ist über die 14 Jahre mexikanischer Organisationsmitgliedschaft kontinuierlich angestiegen. Dieses Ergebnis lässt sich zum einen durch den deutlichen Anstieg der internationalen Bildungsaktivitäten mit Bezug zur mexikanischen Bildungspolitik nach 2000 zu erklären. Zum anderen ist die Verbesserung der Effektivität für den Anstieg des OECD-Einflusses in Mexiko verantwortlich. Entgegen der Erwartung, dass die Transitionsregierung unter Präsident Fox aufgrund ihrer „besonderen“ Transformationskapazitäten den größten Wandel in der Bildungspolitik erzielen könnte, war diese ganz besonders von den Blockaden durch den SNTE betroffen und etliche der beabsichtigten Reformen konnten nicht realisiert werden. In der dritten Phase dagegen, als die Ausgangsbedingungen für Reformen besonders schlecht waren, führten die nationalen und internationalen Bemühungen zu einem Kompromiss zwischen den beiden Schlüsselakteuren. Den größten Einfluss konnte die OECD also ausüben, als sie den Besonderheiten der mexikanischen Politik durch die Kombination mehrerer Governance-Instrumente zum geeigneten Zeitpunkt zu begegnen wusste. Dafür ist von Organisationsseite eine Vertrautheit mit den Besonderheiten der mexikanischen Politik und ein hohes Maß an Flexibilität erforderlich.

Im Rückbezug auf die eingangs vorgestellte Internationalisierungsthese ergibt sich daher das folgende Bild: Die OECD hat ohne Zweifel einen sichtbaren und ansteigenden Einfluss auf die mexikanische Bildungspolitik ausgeübt. Allerdings geben die empirischen Ergebnisse Anlass dazu, weniger von einem einseitigen Einfluss der internationalen Ebene auf die nationale Ebene, als vielmehr von einer *wechselseitigen* Beeinflussung dieser beiden Ebenen auszugehen. Die Beobachtungen für das Fallbeispiel Mexiko legen deshalb nahe, das Analysemodell von Leuze et al. zukünftig um das Verhältnis *zwischen* nationaler und internationaler Ebene zu ergänzen. Um darüber hinaus zu erfahren, ob die Beobachtungen für das mexikanische Fallbeispiel auch auf andere Länder mit ähnlichen Kontextbedingungen zutreffen oder ob diese den Besonderheiten des Einzelfalls geschuldet sind, wären weitere qualitative Vergleichsstudien auf diesem Gebiet wünschenswert. Ebenfalls interessant wäre ein systematischer Wirkungsvergleich von

OECD-Bildungsaktivitäten in Lateinamerika mit denen anderer Internationaler Organisationen wie der Weltbank oder der UNESCO.

LITERATUR

- Abbott, Kenneth und Duncan Snidal. 1998. Why States Act through Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution* 42 (1):3-32.
- Andere Martínez, Eduardo. 2006. *México Sigue en Riesgo: El Monumental Reto de la Educación*. Mexiko-Stadt: Planeta.
- Babb, Sarah. 2001. *Managing Mexico*. Princeton: Princeton University Press.
- Balzer, Carolin und Alessandra Rusconi. 2007. From the European Commission to the Member States and Back - A comparison of the Bologna and the Copenhagen Process. In *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*, hrsg. v. K. Martens, A. Rusconi und K. Leuze. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Barnett, Michael N. und Raymond Duvall. 2006. Power and Global Governance. In *Power in Global Governance*, hrsg. v. M. N. Barnett und R. Duvall. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brady, Henry E. und David Collier. 2004. *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standard*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Braig, Marianne und Markus-Michael Müller. 2007. Das politische System Mexikos. In *Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. Eine Einführung*, hrsg. v. K. Stüwe und S. Rinke. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brooks, Christopher 2006. El Fin del Club de los Ricos. In *Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico. Experiencias del Mundo para el Desarrollo, México 10 Años en la OCDE*, hrsg. v. OECD. Paris: OECD.
- Centre for Educational Research and Innovation (CERI). 2004. *National Review on Educational R&D. Examiners' Report on Mexico*. Paris: OECD.
- Dale, Roger und Susan Robertson. 2007. New Arenas of Education Governance - Reflections and Directions. In *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*, hrsg. v. K. Martens, A. Rusconi und K. Leuze. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Derbez, Luis E.. 2006. La Política Exterior de México tras su Ingreso y Participación en la OCDE. In *Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico. Experiencias del Mundo para el Desarrollo, México 10 Años en la OCDE*, hrsg. v. OECD. Paris: OECD.
- Dussel Peters, Enrique und Günther Maihold. 2007. „Die Rolle Mexikos in der globalen Strukturpolitik.“ Discussion Paper Nr. 15. Bonn: DIE.
- Faust, Jörg, Hans-Joachim Lauth und Wolfgang Muno. 2004. Demokratisierung und Wohlfahrtsstaat in Lateinamerika: Querschnittsvergleich und Fallstudien. In *Wohlfahrtsstaatliche Politiken in jungen Demokratien*, hrsg. v. A. Croissant, G. Erdmann und F. W. Rüb. Wiesbaden: Opladen.

- Finnemore, Martha. 1993. International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization* 47 (4):565-597.
- George, Alexander L. und Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerhards, Jürgen und Dieter Rucht. 2000. Öffentlichkeit Akteure und Deutungsmuster: Die Debatte über Abtreibung in Deutschland und den USA. In *Die Vermessung kultureller Unterschiede*, hrsg. v. Jürgen Gerhards. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Grek, Sotiria. 2008. Governing by Numbers: The PISA 'Effect' in Europe. *Journal of Education Policy* 24(1):23-37.
- Grindle, Merilee S. 2004. Interests, Institutions, and Reformers: The Politics of Education Decentralization in Mexico. In *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, hrsg. v. J. M. Nelson und R. R. Kaufmann. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Gurría Treviño, José A. 2006. En Busca de Relevancia: El Futuro de la OCDE. In *Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico. Experiencias del Mundo para el Desarrollo, México 10 Años en la OCDE*, hrsg. v. OECD. Paris: OECD.
- Hasenclever, Andreas und Peter Meyer. 2007. Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen. In *Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen. Festschrift für Volker Rittberger*, hrsg. v. A. Hasenclever, K. D. Wolf und M. Zürn. Frankfurt/Main: Campus.
- Hawkins, Darren G., David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney, Hrsg. 2006. *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huffschmid, Anne. 2006. Traurige Demokratie: Mexiko vor der ‚Unregierbarkeit‘. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51-52:32-38.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). 2007. *PISA 2006 en México*. Mexiko-Stadt: INEE.
- INEE. 2004. *Resultados de las Pruebas PISA 2000 y 2003 en México. Habilidades para la Vida en Estudiantes de 15 años*. Mexiko-Stadt: INEE.
- Jakobi, Anja P. 2009. "International Organizations and World Society: Studying Global Policy Development in Public Policy." TranState Working Papers Nr. 81. Bremen: SFB 597.
- Jakobi, Anja P. und Kerstin Martens. 2007. Diffusion durch Internationale Organisationen: Die Bildungspolitik der OECD. In *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, hrsg. v. K. Holzinger, H. Jörgens und C. Knill. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Joachim, Jutta, Bob Reinalda und Bertjan Verbeek. 2008. International Organizations and Implementation: Pieces of the Puzzle. In *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?* hrsg. v. J. Joachim, B. Reinalda und B. Verbeek. London: Routledge.
- King, Gary, Robert O. Keohane und Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Boston: Little, Brown & Co.

- Kussau, Jürgen und Thomas Brüsemeister. 2008. Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*, hrsg. v. H. Altrichter, T. Brüsemeister und J. Wissinger. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Latapí Sarre, Pablo. 2004. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. Mexiko-Stadt: Fondo de Cultura Económica.
- Leuze, Kathrin, Tilman Brand, Anja P. Jakobi, Kerstin Martens, Alexander Nagel, Alexandra Rusconi und Ansgar Weymann. 2008. "Analysing the Two-Level Game. International and National Determinants of Change in Education Policy Making." TranState Working Papers Nr. 72. Bremen: SFB 597.
- Luschei, Thomas F. 2004. Timing Is Everything. The Intersection of Borrowing and Lending in Brazil's Adoption of *Escuela Nueva*. In *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, hrsg. v. G. Steiner-Khamsi. New York: Teachers College Press.
- Maihold, Günther. 2006. Elitenwandel und technokratische Herrschaft in Lateinamerika: Das Beispiel Mexiko. *Lateinamerika Analysen* 13:7-34.
- Marcussen, Martin. 2004. OECD Governance through Soft Law. In *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, hrsg. v. U. Mörth. Cheltenham: Edward Elgar.
- Martens, Kerstin. 2007. How to Become an Influential Actor - The 'Comparative Turn' in OECD Education Policy. In *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*, hrsg. v. K. Martens, A. Rusconi und K. Leuze. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martens, Kerstin. 2005. "(Ab)using International Organizations? States, the OECD and Educational Policy". Paper presented to the ISA Conference, Honolulu/USA, March 2-6, 2005.
- Martens, Kerstin und Stephan Leibfried. 2007. Die PISA-Story. *Die ZEIT* (29.11.2007).
- Martens, Kerstin, Alexander Nagel, Michael Windzio und Ansgar Weymann. 2010 (i.E.). *Transformation of Education Policy. The Impact of the Bologna Process and the PISA Study in Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martínez Rizo, Felipe. 2001. Las Políticas Educativas Mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación* 27. URL: <http://www.rieoei.org/rie27a02.htm> (13.05.2008).
- Mayer-Serra, Carlos E. 2006. La OCDE y México. In *Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico. Experiencias del Mundo para el Desarrollo, México 10 Años en la OCDE*, hrsg. v. OECD. Paris: OECD.
- McNeely, Conny und Yun-Kyung Cha. 1994. Worldwide Educational Convergence Through International Organizations: Avenues for Research. *Educational Policy Analysis Archives* 14 (2). URL: <http://epaa.asu.edu/epaa/v2n14.html> (05.03.2008).
- Meyer, John W. und Francisco O. Ramirez. 2005. Die globale Institutionalisierung der Bildung. In *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, hrsg. v. J. W. Meyer. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

- Moreno Moreno, Prudencia. 2007. Crítica de la Política Gubernamental para la Educación Básica en el Sexenio 2000-2006. In *Las Políticas Educativas en México. Sociedad y Conocimiento*, hrsg. v. A. Carmona León, A. Lozano Medina und D. Pedraza Cuéllar. Barcelona: Ediciones Pomares.
- Muno, Wolfgang. 2005. *Reformpolitik in jungen Demokratien. Vetospieler, Politikblockaden und Reformen in Argentinien, Uruguay und Thailand*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Niemann, Dennis. 2009 (i.E.). "Changing Patterns in German Education Policy Making - The Impact of International Organizations". TranState Working Papers. Bremen: SFB 597.
- Noriega Chávez, Margarita. 2000. *Las Reformas Educativas y su Financiamiento en el Contexto de la Globalización: El Caso de México, 1982-1994*. Mexiko-Stadt: Plaza y Valdés.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 2009. Proposal for Efficiency Evaluation. EDU/PISA/GB(2009)3. URL: [http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000F2E/\\$FILE/JT03261705.pdf](http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000F2E/$FILE/JT03261705.pdf) (03.06.2009).
- OECD. 2007a. "An Analysis of the Mexican School System in light of PISA 2006". URL: http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep1/resources/LocalContent/93128/3/Mex_PISA-OCDE2006.pdf (12.12.2008).
- OECD. 2007b. "Education at a Glance 2007. Country Note: Mexico". URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/29/39317492.pdf> (18.09.2007).
- OECD. 2005. *School Factors Related to Quality and Equity. Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD. 2004a. "Early Childhood Education and Care: Country Note for Mexico". URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/39/34429196.pdf> (05.03.2008).
- OECD. 2004b. "Thematic Review on Adult Learning. Country Note for Mexico". URL: http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_39263238_11151227_1_1_1_1,00.html (04.03.2008).
- OECD. 1997. *Reviews of National Policies for Education: Mexico. Higher Education*. Paris: OECD.
- Ornelas, Carlos. 2008a. Gobierno Débil, Sindicato Fuerte. *Excelsior* (04.06.2008).
- Ornelas, Carlos. 2008b. El SNTE, Elba Esther Gordillo y el Gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (37): 445-469.
- Ornelas, Carlos. 2004. The Politics of Privatisation, Decentralisation and Education Reform in Mexico. *International Review of Education* 50 (3-4):397-418.
- Ornelas, Carlos und David Post. 1992. Recent University Reform in Mexico. *Comparative Education Review* 36 (3):278-297.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (2):251-267.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF). 2006. Sexto Informe de Gobierno. URL: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php> (05.05.2008).
- PEF. 2000. Sexto Informe de Gobierno. URL: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm> (05.05.2008).

- Popp, Marie. 2009 (i.E.). "Viel Lärm um PISA. Eine qualitative Medienanalyse zu den Reaktionen auf die PISA-Studie in Deutschland, Österreich, Spanien und Mexiko". TranState Working Papers. Bremen: SFB597.
- Ramos Patiño, Gabriela I. 2006. Reflexiones desde la OCDE en México. In *Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México 10 años en la OCDE*, hrsg. v. OECD. Paris: OECD.
- Reinalda, Bob und Ewa Kulesza. 2005. *The Bologna Process - Harmonizing Europe's Higher Education. Including the Essential Original Texts*. Opladen: Budrich.
- Rinne, Risto, Johanna Kallo und Sanna Hokka. 2004. Too eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response. *European Educational Research Journal* 3 (2):454-485.
- Rodríguez Gómez, Roberto und Hugo Casanova Cardiel. 2005. Higher Education Policies in Mexico in the 1990s: A Critical Balance. *Higher Education Policy* 18 (1):51-65.
- Sánchez Yeskett, Demian. 2007. *La Educación Básica en México: Clasificación Estatal y Recomendaciones*. Mexiko-Stadt: IDEA.
- Santibañez, Lucrecia. 2008. Reforma Educativa: El Papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (39): 419-443.
- Santibañez, Lucrecia, Georges Vernez und Paula Razquin. 2005. Education in Mexico: Challenges and Opportunities. URL: http://www.rand.org/pubs/documented_briefings/2005/RAND_DB480.pdf (12.01.2008).
- Saracho Martínez, Alberto. 2007. *Casos de Estudio de Reacciones a PISA 2000 y 2003: Alemania, Polonia, Brasil y otros*. Mexiko-Stadt: IDEA.
- Schimmelfennig, Frank. 2006. Prozessanalyse. In *Methoden der Politikwissenschaft. Neue qualitative und quantitative Analyseverfahren*, hrsg. v. J. Behnke, T. Gschwend, D. Schindler und K.-U. Schnapp. Baden-Baden: Nomos.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). 2008. "Alianza por la Calidad de la Educación." Boletín 119. URL: <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/alianzaporlacalidaddelaeducacion> (17.05.2008).
- SEP. 2007. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Mexiko-Stadt: SEP.
- SEP. 2005. *Equidad, Calidad e Innovación en el Desarrollo Educativo Nacional*. Mexiko-Stadt: Fondo de Cultura Económica.
- SEP. 2001: *Plan Nacional de Educación 2001-2006*. Mexiko-Stadt. SEP.
- SEP. 1996: *Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000*. Mexiko-Stadt: SEP.
- Sierra Neves, María T. de. 2007. Cultura de la Evaluación y Acreditación de las Universidades Públicas en México y las Controversias Actuales. In *Las Políticas Educativas en México. Sociedad y Conocimiento*, hrsg. v. A. Carmona León, A. Lozano Medina und D. Pedraza Cuéllar. Barcelona: Ediciones Pomares.
- Steiner-Khamsi, Gita. 2003. The Politics of League Tables. *SOWI* (1). URL: http://www.jsse.org/2003-1/tables_khamsi.htm (05.03.2008).

- Stiegler, Ursula. 2006. „Ein Präsident - zwei Mexikos. Herausforderungen für die neue Regierung angesichts der Polarisierung des Landes.“ SWP-Aktuell Nr. 42. Berlin: SWP.
- Teichler, Ulrich. 1998. The Role of the European Union in the Internationalization of Higher Education. In *The Globalization of Higher Education*, hrsg. v. P. Scott. Buckingham: Open University Press.
- Tobler, Hans W.. 2004. Die Revolution und die Entwicklung Mexikos im 20. Jahrhundert. In *Mexiko heute: Politik. Wirtschaft. Kultur*, hrsg. v. W. L. Bernecker, M. Braig, K. Holz und K. Zimmermann. Frankfurt/Main: Vervuert.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25(3): 289-325.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. Mexiko-Stadt: UNDP.
- Vázquez Mota, Josefina. 2007. "Recibimos los Resultados de la Prueba PISA sin Autocomplacencias y con un Espíritu Crítico". Lupa Ciudadana. URL: http://www.lupaciudadana.com.mx/SACSCMS/XStatic/lupa/template/declaracion_detalle.aspx?n=21070 (20.06.2008).
- Weymann, Ansgar und Kerstin Martens. 2006. Fortsetzungsantrag Teilprojekt C4 "Internationalisierung von Bildungspolitik". URL: http://www.sfb597.uni-bremen.de/download/de/forschung/C4_2007_projektantrag.pdf (01.02.2008).

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Wichtige Akteure der mexikanischen Politik (1994-2008)	8
Abbildung 2: Wandel der bildungspolitischen Leitidee	12
Abbildung 3: Umsetzung von OECD-Empfehlungen (Phase 1)	19
Abbildung 4: Bildungspolitik unter Präsident Zedillo	21
Abbildung 5: Umsetzung von OECD-Empfehlungen (Phase 2)	23
Abbildung 6: Bildungspolitik unter Präsident Fox	25
Abbildung 7: Wirksamkeit von Reviews im Vergleich	26
Abbildung 8: Reaktionen auf PISA 2003	29
Abbildung 9: Reaktionen auf PISA 2006	31
Abbildung 10: Bildungspolitik unter Präsident Calderón	35
Abbildung 11: Wirksamkeit von PISA-Studien im Vergleich	35
Abbildung 12: OECD-Einfluss auf die Bildungspolitik in Mexiko	38
Box 1: OECD-Empfehlungen anlässlich PISA 2006	32

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AMLO	Andrés Manuel López Obrador
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Nationales Evaluationsinstitut für Bildung)
IO	Internationale Organisation
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAN	Partido Acción Nacional (Partei Nationale Aktion)
PDE	Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000 (Nationales Bildungsprogramm der Zedillo-Regierung)
PISA	Programme for International Student Assessment
PNE	Plan Nacional de Educación 2000-2006 (Nationales Bildungsprogramm der Fox-Regierung)
PRD	Partido de la Revolución Democrática (Partei der Demokratischen Revolution)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (Partei der Institutionellen Revolution)
PSE	Plan Sectorial de Educación 2007-2012 (Nationales Bildungsprogramm der Calderón-Regierung)

SEP	Secretaría de Educación Pública (Mexikanisches Bildungsministerium)
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Mexikanische Lehrgewerkschaft)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

VERZEICHNIS SPANISCHER BEGRIFFE

Alianza por la Calidad de la Educación	Allianz für die Qualität von Bildung
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	Nationales Abkommen zur Modernisierung der allgemeinen Grundbildung
Banco de México	Mexikanische Staatsbank
Educación Básica	Allgemeine Grundbildung
Educación Inicial	Vorschulbildung (3-6 Jahre)
Educación Media	Zweijährige weiterführende Schule
Educación Media Superior	Weiterführende Schulbildung (bis zum Abitur oder technischen Abschluss)
Educación Superior	Hochschulbildung
Kindergarten	Private oder öffentliche Kinderbetreuung (0-3 Jahre)
Ley General de Educación	Allgemeines Bildungsgesetz
Modernización	Phase der Modernisierung
Primaria	Sechsjährige Grundschule
Revolución Educativa	Bildungsrevolution
Secundaria	Weiterführende (Mittel-)Schule
Sexenio	Sechsjährige Amtszeit des Präsidenten

LISTE DER INTERVIEWPARTNER

- Interview 1: David Calderón. *Mexicanos Primero*. Interview vom 10. September 2007 in Mexiko-Stadt.
- Interview 2: Alberto Saracho. *Fundación IDEA*. Interview vom 12. September 2007 in Mexiko-Stadt.
- Interview 3: Emb. Carlos García de Alba Zepeda. Generaldirektor für Internationale Beziehungen des mexikanischen Bildungsministeriums (*SEP*). Interview vom 13. September 2007 in Mexiko-Stadt.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Marie Popp ist assoziierte wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt C4 zur Internationalisierung von Bildungspolitik am Bremer Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ und Promotionsstipendiatin der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Telefon: +49 421 218-8707

E-Mail: marie.popp@sfb597.uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Strasse 9a, D 28359 Bremen, Raum 2005