

Capítulo 10

La conducción de una encuesta de escuelas en Colombia

Una de las funciones de la investigación sobre la política es definir soluciones alternativas para problemas críticos. Para hacer esto, la investigación debe generar hallazgos definitivos. Debe mostrar que A está relacionada con B , o que los cambios en C afectarán a D . La investigación que genera hallazgos no significativos es inútil para el formulador de política, aunque demuestre que no hay relaciones entre los factores estudiados. Este caso ilustra la importancia de construir un fuerte grupo de apoyo de los hallazgos de un estudio y de entregar hallazgos definitivos y positivos.

En mayo de 1991, el ministro de Educación invitó al HIID a visitar Colombia para explorar un posible acuerdo de apoyo al gobierno recientemente electo en las siguientes actividades educativas:

1. Desarrollo de un sistema de información estadística.
2. Asistencia técnica para desarrollar un sistema para medir la calidad de las escuelas.
3. Desarrollo de un programa de formación para el personal municipal a cargo de la administración escolar, con el fin de facilitar el proceso de descentralización que transfirió la administración escolar a las autoridades municipales.
4. Diseño e implementación de un estudio sobre la repetición de grados.

El estudio sobre repetición fue, en cierto modo, una idea que se añadió durante las negociaciones iniciales de colaboración. El equipo de Harvard estaba con-

cluyendo el estudio de repetición en Honduras y se mencionó como un ejemplo de actividad analítica que podía apoyar la reforma de la política. Al director del Ministerio de Planeación y al viceministro de Educación les agradó la aproximación que se siguió en Honduras y solicitaron un estudio similar para Colombia.

En septiembre de 1991, el HIID inició actividades en Colombia. Un consultor se reunió con el equipo de alto nivel de los Ministerios de Educación y de Planeación para desarrollar un plan de trabajo. Un cambio significativo en el plan de trabajo, derivado de las conversaciones que tuvieron lugar en mayo, fue la eliminación de la asistencia técnica para desarrollar un sistema para medir la calidad de las escuelas. El desarrollo de este sistema había sido comisionado al Instituto Ser, un centro local de producción de investigación y propuestas para la solución de problemas en materia de política social. Este grupo y el personal técnico no habían solicitado la asistencia del HIID y percibían la propuesta como una expresión de falta de confianza del equipo técnico de alto nivel del Ministerio en los consultores locales.

El equipo técnico del Ministerio solicitó retroalimentación sobre las pruebas de logro que estaban desarrollando. Los consultores de Harvard indicaron que era improbable que las pruebas fueran sensibles a los tipos de factores que son afectados por las políticas del Ministerio de Educación. Esta crítica trascendió al Instituto Ser, que preparó la prueba y fue interpretada como señal de que la relación sería de competencia, más que de colaboración, disminuyendo posteriores posibilidades de cooperación con el estudio sobre repetición de grados.

En octubre de 1991, un consultor del HIID llegó a Colombia para coordinar el estudio de repetición de grados. A su llegada, encontró que las negociaciones entre el HIID y el Ministerio se habían demorado y que todavía no se había firmado un contrato. Una vez más, el viceministro de Educación hizo mención de la necesidad de colaboración entre las actividades del Instituto Ser y las del HIID; el director del Instituto Ser indicó que eso no sería posible, puesto que su proyecto se encontraba avanzado. Esto reforzó la percepción de rivalidad entre las actividades de asistencia técnica de los equipos locales y el de Harvard. Por ejemplo, se había obtenido una muestra representativa en el nivel nacional para el estudio de calidad y el Instituto Ser desafió al equipo de Harvard a tener una muestra igualmente grande y representativa, algo que estaba más allá de los objetivos del diseño original, y del nivel de recursos asignados a la actividad. El viceministro sugirió que el HIID apoyara al Instituto Ser en el análisis de datos, pero esta sugerencia fue rechazada sobre la base de que el HIID no tenía una pericia particular, superior a la de los profesionales del Instituto Ser.

Mientras que el Instituto Ser y el HIID concluían que no colaborarían en la implementación de los estudios, el equipo técnico de alto nivel del Ministerio continuaba esperando que tuvieran lugar la coordinación y la colaboración. Pocos meses después, cuando fue obvio que Harvard no estaba colaborando en el análisis de datos recolectados por el Instituto Ser, algunos miembros de alto nivel del equipo técnico del Ministerio lo percibieron como una violación al contrato por parte de Harvard. Esto creó un clima desfavorable para el estudio sobre repetición que estaba en proceso.

Procedimiento del estudio de repetición

El consultor del HIID que dirigía el estudio estableció contacto con un grupo de investigadores del centro de investigación de la Universidad Pedagógica que había estado trabajando en el tema de la promoción automática. El viceministro, sin embargo, no confiaba en la competencia técnica de este equipo y obstaculizó su incorporación al proyecto.

A fines de octubre, el consultor del HIID entrevistó al equipo técnico de varias oficinas del Ministerio de Educación para incorporar sus preocupaciones y necesidades de información al estudio. Se diseñó un conjunto de cuestionarios y se probó en campo. Justo cuando los instrumentos estaban listos, el ministro y el viceministro renunciaron, junto con la persona que había sido asignada por el segundo como contraparte del estudio.

El nuevo ministro y viceministro no tenían un particular interés en el estudio. Las negociaciones sobre el contrato y la incorporación de investigadores de la Universidad Pedagógica se demoraron aún más. A pesar de esto, el estudio continuó.

El trabajo de campo se inició en marzo de 1992, con la participación de la Universidad Pedagógica y de la Unidad de Evaluación del Ministerio. Los datos fueron levantados con éxito, lo cual generó un interés renovado del Ministerio en los resultados del estudio; fueron computarizados en el Ministerio en un mes y fueron llevados a Harvard para el análisis. A partir de ese momento, el análisis de datos se dividió: el cualitativo fue conducido por los investigadores de la Universidad Pedagógica, y el cuantitativo se realizó en Harvard. Un representante del Ministerio fue invitado a participar en el análisis en Harvard y el ministro eligió a su secretaria personal para este propósito. Esta elección enemistó a las divisiones técnicas del Ministerio que habían colaborado con el estudio. Debido a

que esta actividad no se había previsto en el plan de trabajo y en el presupuesto, Harvard no pudo destinar tiempo para colaborar con los investigadores que estaban haciendo el análisis cualitativo en la Universidad Pedagógica; éstos sintieron que se les dejó fuera del proyecto.

En el verano de 1992, el Ministerio solicitó que se hiciera una presentación de los resultados preliminares del estudio en un seminario en Colombia para discutir la calidad de la educación. A esta reunión asistieron representantes del Banco Mundial, investigadores de la educación y miembros del equipo técnico del Ministerio. Aún no se concluía el análisis de los datos y la presentación decepcionó a varios de los participantes. Esta mala experiencia inicial de difusión redujo el interés en el estudio y las oportunidades para la divulgación posterior de sus resultados.

Después, se presentaron los resultados finales del estudio al ministro, al viceministro y al equipo técnico de alto nivel del Ministerio. Estas personas no encontraron elementos para apoyar un cambio de política. Sus críticas al estudio fueron como sigue:

- Los resultados del estudio no son concluyentes.
- Los resultados del estudio no tienen poder explicativo.
- El estudio está basado en datos de muy baja calidad, pero tiene buenas recomendaciones que no se basan en los datos.
- El estudio no incluyó el análisis cualitativo preparado por los investigadores locales, lo que se percibe como una falta de confianza en la capacidad local.
- Se siente que los resultados del estudio no están a la altura de las expectativas generadas por una universidad del prestigio de Harvard.

En contraste con las limitadas actividades de difusión organizadas por el HIID, el equipo de la Universidad Pedagógica llevó a cabo sus propias actividades para difundir la sección del estudio sobre calidad. Presentaron el estudio en un simposio nacional sobre calidad de la educación y en varias reuniones con los secretarios de los departamentos de educación. En estas reuniones, el énfasis se puso en los resultados del análisis cualitativo puesto que el equipo no había participado en el análisis cuantitativo y no entendía estos resultados lo suficientemente bien para presentarlos de manera apropiada. La Universidad Pedagógica preparó un reporte especial sobre repetición, dirigido a los maestros de las escuelas primarias. Se imprimieron alrededor de 26 000 copias de este reporte, pero no pudieron ser distribuidas como se pretendía por falta de fondos.

Entre los factores que habían sido señalados como limitantes del impacto del estudio, están los siguientes:

- Sólo se entregaron tres copias del reporte final a las autoridades del Ministerio. Muchas personas que colaboraron en el estudio nunca vieron el reporte final.
- Los investigadores de la Universidad Pedagógica no recibieron copia del estudio.
- El reporte final de Harvard no daba reconocimiento a la participación de los investigadores de la Universidad Pedagógica.
- La secretaria privada del ministro que participó en el análisis cuantitativo en Harvard, no contribuyó con la difusión de los resultados.

Impacto del estudio

Dentro del Ministerio de Educación, el estudio no tuvo impacto en la política y fue olvidado. Todos los miembros del equipo técnico del Ministerio entrevistados en 1994, en la preparación de este caso, fueron incapaces de recordar un solo hallazgo del estudio. El tema de la repetición de grados, sin embargo, se incorporó al debate sobre calidad de la educación. El anterior director de evaluación del Ministerio expresó que, hasta que el estudio no se hizo, el tema de la repetición no había sido considerado un problema relacionado con la calidad de la educación. Esta división había trabajado de cerca con la política de la promoción automática, pero la había centrado en torno al tema de la evaluación de los estudiantes como un problema de eficiencia interna; la posibilidad de que los repetidores indicaran una falta de oportunidades para aprender, no había sido considerada.

Un efecto más significativo tuvo lugar entre la comunidad de investigadores de la educación, particularmente de la Universidad Pedagógica, quienes empezaron a reconocer la importancia de la investigación para orientar la política. Dos de los investigadores que participaron en el estudio decidieron proseguir estudios de posgrado en política educativa en Harvard. Casualmente, uno de ellos llegó a ser asesor del viceministro de Educación y, más tarde, funcionario de alto nivel del Ministerio. Esta persona revivió el reporte sobre repetición, lo hizo publicar por el Ministerio y lo distribuyó ampliamente en el sistema.

Entre los investigadores que colaboraron cercanamente en el estudio, éste generó un nuevo sentido de estándares de calidad. Este grupo de investigadores

vio el estudio como una oportunidad de transferencia de tecnología y “aprendió haciendo” en el proceso de diseño de instrumentos, selección de la muestra y recolección de datos.

Discusión

El estudio de repetición de Colombia ilustra la importancia de hacer una cartografía política y un análisis de los portadores de intereses al inicio de las actividades de investigación. El centro local de investigación y de propuestas de política era un portador de intereses muy importante que fue apartado de la colaboración en la tarea de informar las políticas del Ministerio de Educación. Al mismo tiempo, el equipo de Harvard fracasó en la constitución de un grupo de apoyo para este estudio entre el equipo técnico del Ministerio de Educación.

La dinámica organizacional y política del Ministerio de Educación también creó un ambiente difícil para conducir la investigación. La escasa comunicación entre las unidades, la falta de confianza de las autoridades de alto nivel en los investigadores de la Universidad Pedagógica y el padrinazgo en la nominación de contrapartes para los viajes al extranjero fomentó las divisiones existentes, dificultando la construcción del diálogo hacia una visión común del problema de la repetición.

El caso ilustra cómo se construye la confianza, con el tiempo, y muestra la significación de todos los eventos en la conformación de una historia de confianza. El equipo del HIID fue arrastrado a presentar los resultados del estudio prematuramente, socavando la credibilidad del reporte, aun después de que el análisis se había concluido.