

Capítulo 11

La conducción de una evaluación participativa del sector en El Salvador

En verano de 1993, el HIID dio respuesta a una solicitud de la USAID en El Salvador. Necesitaba una evaluación del sector educativo con el propósito de identificar opciones y prioridades para la reforma de la política. El HIID vio esta solicitud como una oportunidad de abrir el espacio para las discusiones sobre política educativa a un amplio rango de personas con diferentes visiones políticas. Un largo periodo de conflicto en El Salvador había dado como resultado la resolución de diferencias políticas por medio del uso de altos niveles de violencia. Después del conflicto, se habían dejado pocos espacios para el diálogo político y la negociación.

En septiembre de 1993, un consultor del HIID llegó a El Salvador para coordinar la preparación de la evaluación. La propuesta del HIID hacía hincapié en un proceso altamente participativo para conducir la evaluación; 22 de los 35 asesores que hicieron la evaluación eran ciudadanos de El Salvador. Había dos instituciones con credibilidad entre los diferentes grupos políticos colaborando en la preparación de la evaluación: una prestigiada universidad privada, la Universidad Centroamericana (UCA), que había sido una fuente de críticas de las políticas gubernamentales, y una fundación educativa establecida por la comunidad empresarial, la Fundación Empresarial para el Desarrollo de la Educación (FEPADE). El Ministerio de Educación era un participante pleno. “El Ministerio de Educación fue un socio importante, tanto para los funcionarios como para el equipo técnico, participando durante muchas horas de entrevistas y brindando apoyo de

información y logístico. El Ministro se reunía con los equipos de investigación cada semana y por varias horas, de octubre a diciembre” (Representante de la UCA, en Reimers, 1995: 24).

Cada uno de los grupos técnicos que conducían los diez estudios que formaban parte de la evaluación del sector, organizó grupos focalizados para explorar problemas y conclusiones concernientes a cada tema analizado en la evaluación. Por ejemplo, el grupo que trabajaba en el capítulo de educación no formal, organizó un seminario de tres días al que invitaron a más de 30 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en educación no formal, para discutir las principales preguntas de ese estudio.

Al inicio del proyecto, el coordinador del proyecto del HIID sostuvo conversaciones con la USAID y el Ministerio de Educación, cuyo propósito era acordar sobre la distinción entre clientes y patrocinadores de la actividad. Harvard propuso que los clientes tendrían que ser los portadores de intereses clave de la reforma educativa del país. La USAID sería el patrocinador, pero no el principal cliente del proyecto. Esto tuvo implicaciones para el empleo de los recursos. Por ejemplo, significó que los reportes finales serían escritos en español y no en inglés, apartándose con ello de la práctica usual en proyectos de este tipo financiados por la USAID, y también que el esfuerzo fundamental del equipo técnico estaría en dialogar con estos portadores de intereses, más que con el equipo de la USAID. El director de la Oficina de Educación de la USAID compartió esta visión y apoyó la aproximación.

Un diálogo similar tuvo lugar con el Ministerio de Educación. Puesto que unos meses después de la conclusión de la evaluación habría elecciones, se acordó que el centro del proyecto debía ser estimular y apoyar el diálogo sobre las orientaciones para la reforma educativa, dentro de un grupo más amplio de portadores de intereses. Había incertidumbre acerca de quién ganaría las elecciones y, consecuentemente, quiénes serían las autoridades educativas en el próximo gobierno.

Procedimiento del estudio

En coordinación con la UCA, la FEPADE, la USAID y el Ministerio de Educación, el HIID organizó un comité asesor para la evaluación. Este comité incluyó cerca de 50 representantes de más de 30 organizaciones, entre ellos los Ministerios de Educación, Planeación y Finanzas, el Congreso, a un grupo opositor al gobierno,

anteriormente armado (la principal fuerza de oposición), la Cámara de Comercio y la asociación de exportadores, la asociación de industriales, los sindicatos de maestros, las universidades públicas y privadas, las ONG y otros grupos relevantes. El comité se reunió cada semana, entre septiembre y diciembre, con los profesionales que escribían los capítulos de la evaluación.

Aunque se aclaró al comité que el reporte final sería responsabilidad de los equipos técnicos, en la práctica las reuniones semanales sirvieron para dos propósitos. Uno fue que ayudaron a los equipos técnicos que redactaban la evaluación a entender mejor las perspectivas del comité asesor y hacer un análisis relevante de la política. Al mismo tiempo, los miembros del comité basaron sus discusiones cada vez más en evidencias y problemas concretos, a medida que éstos eran desarrollados por los equipos técnicos. “El resultado final fue el producto de un largo proceso de intercambio de ideas, o múltiples rondas de retroalimentación, de examinar información de fuentes y experiencia primarias y de múltiples borradores de cada capítulo” (Presidente de la FEPADE, en Reimers, 1995: 26).

Después de las discusiones iniciales con el comité asesor y de las entrevistas iniciales con miembros clave del equipo técnico del Ministerio de Educación, se acordó que la evaluación cubriría los siguientes diez tópicos:

1. Una síntesis general.
2. Un estudio de las tendencias macroeconómicas y sus implicaciones para los requerimientos de recursos humanos.
3. Un estudio de costos, beneficios y financiamiento de la educación.
4. Un estudio sobre educación preescolar y básica.
5. Un estudio sobre educación secundaria.
6. Un estudio sobre educación técnica y vocacional.
7. Un estudio sobre educación superior.
8. Un estudio sobre educación no formal.
9. Un estudio sobre la formación gerencial.
10. Un estudio sobre administración y descentralización de la educación.

Las dificultades para reunir en la misma mesa a participantes que habían tomado diferentes posiciones durante el conflicto, no debían ser subestimadas. Aun cuando los acuerdos de paz se habían firmado casi dos años antes del inicio de la evaluación, no había habido oportunidades desde entonces, y por muchos años durante la guerra, para que comités plurales discutieran asuntos nacionales

de política. La participación de diferentes instituciones, tales como el Ministerio de Educación, FEPADE, UCA, USAID y la Universidad de Harvard, hizo que la actividad fuera lo suficientemente interesante para que diferentes grupos aceptaran participar. Varios de ellos indicaron reiteradamente que la razón por la que aceptaron participar era que el conjunto de instituciones que auspiciaban el estudio, indicaba que no había un sesgo ideológico o de partido en la naturaleza de la actividad.

Los organizadores trataron de mantener el contenido de las conversaciones en el mismo nivel, por encima de la política local. Por ejemplo, en la primera reunión, uno de los participantes, anteriormente líder de la oposición armada, sugirió que antes de que se pudiera determinar una ruta para la reforma educativa, el comité debería acordar una visión del nuevo hombre para El Salvador. El director del estudio de Harvard replicó que el objetivo era más modesto —coincidir en un acuerdo sobre pequeños problemas del sistema educativo, asuntos del tipo de tuercas y tornillos.

Algunos se sintieron decepcionados al encontrar que este comité no abordaría las grandes cuestiones, tales como el tipo de sociedad que estaría construyendo el sistema educativo. Más adelante fue evidente que algunos de los pequeños problemas no eran tan pequeños y que era posible llegar a un acuerdo sobre ellos, sin dirigirse a las razones por las cuales eran percibidos como problemas por varios grupos. Por ejemplo, todos coincidían con que el hecho de que 15% de los niños nunca ingresaba al primer grado, y de que uno de cada cuatro niños entre el 20% más pobre de la población nunca ingresaba a la escuela, eran problemas que necesitaban atención urgente. En conversaciones privadas con los miembros del comité, llegó a ser claro que el acceso era visto como un problema por muy diferentes razones en diferentes grupos políticos, pero los grupos se concentraron en el problema y en la posible solución, más que en las otras razones, y en sus sistemas de valores de referencia.

Para facilitar el acceso a la información por parte de los grupos de interés especializados, cada capítulo del reporte fue reproducido como un documento en sí mismo, con su propio resumen ejecutivo. Se preparó una síntesis especial de los diez capítulos, empleando muchas gráficas y presentaciones visuales, una presentación computarizada de gráficas para facilitar la exposición del resumen y de cada uno de los capítulos en diferentes reuniones, así como un comunicado de prensa.

Procedimientos de difusión

En enero de 1994, el HIID, la UCA y la FEPADE dirigieron una serie de talleres, apoyados por el comité asesor, para presentar y discutir los resultados de la evaluación con grupos clave de portadores de intereses en la política educativa. Se diseñó una estrategia para la difusión de los hallazgos de la evaluación.

Una de estas reuniones se llevó a cabo con los candidatos presidenciales, quienes mostraron gran interés en los temas que se discutían. Al día siguiente de esta reunión, el principal candidato de oposición apareció en las noticias nacionales haciendo eco de algunos de los temas y recomendaciones clave del reporte. A partir de ese momento la reforma educativa se convirtió en un asunto central del debate electoral.

Otra reunión se efectuó con los funcionarios de alto nivel del Ministerio de Educación. Como resultado de esta reunión, la ministra decidió organizar un taller de ocho horas, para discutir los resultados de la evaluación con administradores clave del Ministerio. Se llevó a cabo una reunión con 200 miembros del equipo técnico del Ministerio —un número proporcionalmente pequeño en un Ministerio con 7 000 administradores— tanto de la capital como de diferentes regiones del país.

Asimismo, se sostuvieron reuniones con la prensa, con la Cámara de Comercio y con el sector privado, con el público y las comunidades universitarias y con el Ministerio de Planeación. Se distribuyeron unas 500 copias del reporte final a solicitud expresa. Como resultado de esta demanda, el centro editorial de la UCA publicó 1 500 copias del reporte en 1994.

Impacto del estudio

A menos de un mes de la presentación de los resultados de la evaluación, la ministra de Educación anunció una modificación del currículo de educación secundaria, de acuerdo con las recomendaciones de la evaluación. Asimismo, el Ministerio inició la implementación de un programa de descentralización administrativa, siguiendo las líneas sugeridas en el capítulo correspondiente de la evaluación. Un grupo empresarial cabildeó activamente en el Congreso, utilizando el capítulo correspondiente de la evaluación como fuente esencial de argumentos. Su meta era lograr que el Congreso preparara un decreto para implementar una ley que creara un instituto nacional de formación técnica. Cabildearon con base

en la recomendación de la evaluación que propone que el Estado tenga un papel coordinador y regulador, y que la responsabilidad de dar efectivamente la capacitación sea del sector privado.

Después de que el nuevo gobierno tomó posesión en verano de 1994, se le solicitó a la ministra de Educación que permaneciera en el cargo, un caso inusual de continuidad administrativa en América Latina. La mayor parte del equipo técnico del Ministerio se quedó. La anterior directora de Planeación, quien había participado activamente en el comité asesor, llegó a ser la viceministra de Educación. Dos de los miembros del equipo técnico de más alto nivel de la UCA que participaron en el estudio, fueron contratados por el Ministerio de Educación como directores de investigación y de educación secundaria.

Algunas de las áreas de reforma de la política que pueden ligarse a la evaluación, incluyen las siguientes:

1. Para el Ministerio es una prioridad de política la expansión del acceso en las áreas rurales. Se están creando nuevas secciones y haciendo nuevos nombramientos de maestros, dando preferencia a las áreas rurales.
2. El Ministerio ha empezado a experimentar con la autonomía de la escuela; sobre una base piloto, se entregará a las escuelas un modesto fondo que los maestros, directores y padres de familia, destinarán a lo que perciban como la mayor necesidad para mejorar la efectividad de la enseñanza.
3. Para el Ministerio la formación de maestros se convirtió en un área prioritaria en el diseño de grandes proyectos educativos con financiamiento de bancos internacionales de desarrollo.
4. La descentralización administrativa ha continuado transfiriendo responsabilidades a los departamentos, como se sugirió en la evaluación. El Ministerio de Planeación aprobó finalmente esta estrategia en noviembre de 1994.
5. Se ha fomentado la participación de los padres de familia y de la comunidad, no sólo involucrándolos en la toma de decisiones sobre la administración de los fondos de la escuela, sino también estableciendo grupos focalizados en las comunidades para consultar asuntos educativos. La ministra realizó una serie de foros públicos para informar a los padres de familia y al público en general, sobre las condiciones de las escuelas y los principales problemas que enfrenta el sistema educativo. La ministra también condujo varios grupos focalizados para recibir retroalimentación de los maestros.

6. Con el fin de apoyar innovaciones en el nivel local, el Ministerio está fomentando escuelas modelo, con maestros especialmente formados para que sirvan como capacitadores.

El contenido de la evaluación del sector también fue empleado en negociaciones entre el gobierno y las instituciones multilaterales de financiamiento para diseñar proyectos de mejoramiento de la educación.

Tal vez, la consecuencia más impactante de la evaluación fue que desató un proceso de discusión pública sobre problemas educativos; varias organizaciones del país elaboraron sus propios reportes y las posibles soluciones. Todas estas organizaciones habían participado en el comité asesor de la evaluación, y algunas tuvieron una participación directa en el equipo técnico que redactó la evaluación. Un centro de producción de investigación y alternativas en materia de política económica y social, produjo un documento breve sobre la educación y los recursos humanos y auspició varias páginas pagadas en la prensa nacional acerca de los problemas y opciones para mejorar las oportunidades educativas. La directora del sector de política social de este centro, una consultora que trabajó en el capítulo de reforma administrativa en la evaluación del sector, se convirtió en importante portavoz de los asuntos educativos en varios foros nacionales.

Los profesionales salvadoreños que participaron en el proyecto se refieren positivamente a la metodología empleada. “La participación activa por parte de grupos muy diversos de El Salvador, ha facilitado el trabajo analítico y la aceptación de sus resultados. Un diálogo nacional, muy necesario, que ha sentado precedente, sobre los problemas y la política educativa está ahora en camino en El Salvador” (Funcionario de la USAID, en Reimers, 1995: 36).

A través de la metodología participativa, la evaluación del sector se convirtió en un proceso de reflexión plural y en una oportunidad para considerar opciones para la reforma educativa. El reporte final tiene un excelente contenido, insuficiente en sí mismo para emprender un cambio rápido en el sistema educativo, pero con valor crítico para convencer a los más altos niveles de toma de decisiones del país, de que la educación en El Salvador debe tener la más alta prioridad y que el cambio es necesario, no sólo en los fondos asignados al sector, sino en los sistemas, procedimientos, descentralización y mejoramiento general de la enseñanza” (Presidente de la FEPAD, en Reimers, 1995: 25-26).

La UCA produjo, además de la publicación de la evaluación del sector como libro, un número especial sobre educación en una revista que regularmente analiza tópicos sociales y económicos. Este número se extrajo, directamente, de los capítulos escritos por el equipo de la UCA en la evaluación.

Un centro de producción de investigación y alternativas de acción, cercano al Partido Demócrata Cristiano, produjo dos publicaciones y auspició un foro nacional de diálogo sobre la educación después de la conclusión de la evaluación. Estas publicaciones se extrajeron del documento de la evaluación. La persona a cargo de la política social de este centro, que había participado en el comité asesor, dijo que las reuniones del comité habían funcionado como un seminario avanzado que generaba un conocimiento más profundo de los problemas educativos del país. Comentarios similares fueron hechos por la persona responsable de la política social del centro de producción de investigación y alternativas:

La metodología participativa permitió una valiosa transferencia de tecnología; brindó a las personas involucradas una oportunidad para el enriquecimiento profesional. Las habilidades conceptuales y analíticas de los equipos nacionales se ampliaron a través de la colaboración con los consultores internacionales, quienes encontraron en cada equipo de trabajo a una contraparte con información, una perspectiva nacional y un espacio para transferir tecnología. De esta forma, el estudio logró lo mejor de la asistencia internacional y generó condiciones favorables para la implementación de recomendaciones específicas (Miembro del equipo de FUSADES, en Reimers, 1995: 31).

La evaluación del sector educativo de El Salvador sirvió como una oportunidad para establecer nuevas asociaciones entre los profesores universitarios y los funcionarios del gobierno, entre los sectores público y privado y entre los partidos políticos, la comunidad empresarial, las organizaciones religiosas y los grupos comunitarios. Estimuló un proceso de diálogo público sobre la educación y abrió nuevas vías para expandir las oportunidades educativas.

La selección de instituciones nacionales que trabajarían como contrapartes técnicas fue un gran éxito. Las asociaciones que el HIID estableció con FEPADE, UCA y las diversas direcciones del Ministerio de Educación brindaron oportunidades para la participación desde el inicio. La configuración de un comité asesor, con representantes de diferentes sectores, tales como sindicatos de maestros, el sector privado, ONG, también promovió niveles de participación sin

precedente en el sector educativo de este país (Ministro de Educación, en Reimers, 1995: 20).

Discusión

Este caso ilustra algunos elementos de la aproximación presentada en el capítulo 6 y la enorme importancia del proceso en la estructuración de oportunidades para el diálogo informado. La evaluación del sector educativo de El Salvador creó oportunidades para la participación de un amplio rango de portadores de intereses. Estableció mecanismos para el diálogo informado e intercambios sistemáticos entre investigadores y portadores de intereses. El análisis técnico fue diseñado para informar las preguntas de los portadores de intereses y fue informado por las discusiones del examen en curso de la evidencia. El caso ilustra que la participación conlleva la apropiación de los resultados de la investigación. Es interesante que, como en la consulta de Namibia, el coordinador de la evaluación evitó entrar en discusiones sobre las metas últimas y se concentró, en cambio, en discutir problemas y actividades educativas específicas. El comentario del presidente de la FEPADE, afirmando que el análisis en sí mismo no era suficiente para tomar decisiones, destaca la conciencia que se generó en el diálogo que circundaba la preparación de la evaluación acerca de los límites de la racionalidad técnica para la toma de decisiones.