

## Capítulo 12

### **El diálogo sobre la política como aprendizaje organizacional en Paraguay**

Después de varias décadas de régimen militar, Paraguay inició la transición a la democracia en 1989. Uno de los primeros actos del régimen fue nombrar a un comité asesor para una reforma educativa. Durante el primer régimen de transición, los cambios frecuentes de ministro y el hecho de que muchos de los técnicos de alto nivel habían trabajado en el Ministerio durante varios años del régimen dictatorial y la comisión de la reforma los consideraba ambivalentes ante la necesidad de reformar la educación, dificultaron los avances del proceso de cambio. En 1993, el primer gobierno electo en décadas en Paraguay, reafirmó su compromiso de mejorar la educación. El nuevo ministro de Educación reemplazó a la mayor parte del equipo técnico de alto nivel del Ministerio, con personas que estaban de acuerdo con la reforma. Se iniciaron proyectos para mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, respectivamente.

En mayo de 1995, el Ministerio de Educación de Paraguay firmó un acuerdo con el HIID con el fin de recibir asistencia técnica para fortalecer la capacidad de usar información para la política. El Ministerio solicitó que el primer objetivo del proyecto fuera formular un plan estratégico para una reforma educativa.

Cuando el equipo del HIID llegó a Paraguay, en enero de 1995, para conducir las negociaciones sobre los términos del proyecto, el Ministerio daba la impresión de que carecía de coordinación. Al mismo tiempo que había aceptación pública de la idea del cambio educativo y los proyectos financiados por los ban-

cos estaban apoyando algunos insumos concretos para mejorar la calidad y el acceso a la educación, cada unidad del Ministerio parecía estar trabajando aislada del resto. Estaba en marcha una reforma para cambiar el currículo, controlada en gran medida por el Departamento de Currículo, pero no tenía ningún efecto sobre el trabajo del Departamento de Formación de Maestros, por ejemplo, y había pocos vínculos de coordinación con los Departamentos de Educación Primaria y Secundaria, bajo cuya autoridad trabajaban todos los supervisores escolares. Asimismo, mientras que parecía haber apoyo público a la idea de la reforma del sistema educativo, pocas personas sabían de qué se trataba, en concreto, la reforma. Mientras que la idea de una reforma parecía recibir mucho apoyo verbal por parte de portadores de intereses internos y externos, pocos, incluyendo a algunos miembros de la comisión asesora de la reforma y a varios funcionarios de alto nivel del Ministerio, podían formular una visión detallada de la misma. La comisión de la reforma había elaborado un par de documentos en los que se establecían las metas de la reforma (contribuir ampliamente a la consolidación de la democracia e incrementar la productividad), pero no había programas específicos identificados que operacionalizaran estos objetivos.

### **Procedimientos del estudio**

En este caso, los asesores de Harvard se opusieron a las demandas del Ministerio de producir por su cuenta un plan estratégico y una serie de estudios; en cambio, plantearon enfocarse en el desarrollo de la capacidad institucional para producir ese plan y generar conocimiento basado en la investigación. Propusieron estructurar el proyecto para fortalecer a cuatro centros del Ministerio: el grupo de diálogo estratégico —que sería creado—, la Unidad de Análisis de Política, la de Planeación y una Unidad de Investigación.

*El grupo de diálogo estratégico.* Este grupo se formó al inicio del proyecto de Harvard. Incluyó a todos los miembros de alto nivel del Ministerio de Educación —todos los directores de departamento, cerca de 20, el viceministro y el ministro de Educación—, así como a todos los miembros del comité asesor de la reforma, un grupo de diez personas.

La meta del grupo era desarrollar un lenguaje común y una visión compartida entre quienes lideraban el sistema educativo, acerca de las metas de la reforma y de proyectos específicos que podían ser implementados para apoyarla. El grupo decidió reunirse una vez por semana. En la primera reunión se acordaron los

objetivos del grupo de trabajo y la metodología, así como la incorporación de un facilitador, en las primeras sesiones, para apoyar al grupo a desarrollar conversaciones francas y acuerdos de investigación y de trabajo. Durante las primeras reuniones, también se negociaron los temas que serían examinados a lo largo de los varios meses subsiguientes y un procedimiento para discutirlos.

Para cada tema, se discutiría un documento con información básica. Los temas incluían educación primaria, secundaria, técnica, de adultos, especial, superior, bilingüe; formación de maestros; administración y descentralización; financiamiento y escenarios a futuro en economía, política y demografía.

La preparación de los documentos fue coordinada por la Unidad de Análisis de Política. Cada documento estuvo a cargo de un par de personas, incluyendo al director del Departamento más directamente relacionado con el tema y a un miembro del comité asesor de la reforma. Asimismo participaron los cuatro miembros de la Unidad de Análisis de Política —creada sobre una base *ad hoc* y que informaba directamente al ministro— y consultores incorporados por Harvard.

También se discutieron varios reportes de investigación preparados por un grupo establecido en el Ministerio al inicio del proyecto y algunos reportes que analizaban datos estadísticos, preparados por la Unidad de Planeación. La reunión del grupo de diálogo estratégico se alternó con las discusiones de los tópicos mencionados y la participación en un programa de capacitación gerencial y planeación estratégica diseñado por Harvard.

Uno de los acuerdos establecidos desde el inicio fue que se harían esfuerzos para informar las discusiones con evidencia. El papel de la Unidad de Análisis de Política, de la Unidad de Planeación y de la Unidad de Investigación sería aportar esa evidencia.

*La Unidad de Análisis de Política.* Esta Unidad fue establecida para coordinar la preparación de los documentos sobre los temas de manera más oportuna y apropiada de lo que la Unidad de Planeación podía hacerlo, atendiendo al mismo tiempo sus asuntos habituales. Varios administradores de alto nivel del Ministerio y miembros de la comisión asesora de la reforma consideraban que la Unidad de Planeación era institucionalmente muy débil para conducir esta tarea. Mientras se hacían esfuerzos para construir esa capacidad a lo largo del tiempo, nosotros consideramos que era necesario establecer este grupo *ad hoc*, que coordinaría las discusiones y el trabajo del grupo de diálogo estratégico. Entre tanto, la función de planeación fue asumida por el equipo de alto nivel del Ministerio.

*La Unidad de Investigación.* La Unidad de Investigación se estableció en la institución más grande e importante de formación de maestros del país. Un grupo de ocho profesionales, junto con asesores de Harvard, se hizo cargo de preparar varios estudios. Al inicio del proyecto se decidió que esta Unidad tendría dos objetivos: desarrollar la capacidad de realizar investigación a partir de la práctica y preparar reportes que proveerían a los administradores de alto nivel del Ministerio de Educación retroalimentación formativa sobre la implementación de la reforma.

Dos años antes del establecimiento del grupo de diálogo estratégico, el Ministerio había iniciado una reforma curricular de la educación primaria. La educación básica se había extendido de seis a nueve grados. Se había diseñado un nuevo currículo para los primeros tres grados y se habían preparado libros de texto que reflejaban este currículo. Se había iniciado un proyecto piloto en unas 400 escuelas para enseñar en su lengua materna a niños hablantes de guaraní. La implementación de estos programas siguió una aproximación tradicional, de arriba hacia abajo. Para referirse a la implementación del currículo, el equipo técnico del Ministerio hablaba de la entrega técnica del currículo. Este lenguaje reflejaba la aproximación jerárquica que se estaba empleando. El equipo técnico del Ministerio de Educación, fundamentalmente del Departamento de Currículo, recorrió el país asistiendo a reuniones con maestros de primer grado, en grupos de 500 a 1 000. Allí, durante un periodo de nueve días, los expertos en currículo explicaban la racionalidad del cambio curricular y revisaban los libros de texto con los maestros. Se esperaba que con esta serie de pláticas estimulantes y presentaciones de los libros de texto, los maestros ya estuvieran capacitados para cambiar la manera como habían enseñado por décadas, por una más centrada en el estudiante, basada en una psicología constructivista. Sin retroalimentación sobre el éxito de esta estrategia, se siguió la misma aproximación para capacitar en el nuevo currículo a los maestros del segundo grado, en el segundo año de implementación de la reforma.

Al inicio, el grupo de investigación creado en la institución de formación de maestros, definió su papel como el portador de la voz de los maestros en el proceso de implementación de la reforma. El diseño del estudio se hizo en consulta con los miembros del grupo de diálogo estratégico, quienes eran vistos como los principales interlocutores del reporte. Este grupo expresó mucho interés en la forma como iba funcionando la implementación de la reforma, así como en las visiones que tenían los maestros acerca de ésta. El primer estudio conducido por el grupo de investigación fue una consulta, en grupos focalizados, a unos

200 maestros de todo el país para escuchar sus puntos de vista sobre el nuevo currículo y la estrategia empleada para implementarlo. Los maestros parecían apoyar el cambio en la educación y la orientación general del nuevo currículo. No obstante, consideraban que la estrategia empleada dejaba mucho que desear, ya que justo cuando empezaban a estar motivados para el cambio, los expertos se desentendían y ellos se sentían abandonados en sus escuelas, donde no había nadie más con quien discutir acerca de las reformas. Algunos maestros percibían que los capacitadores suponían que eran tontos o ignorantes y los trataban como niños o como aprendices sin experiencia. Consideraban que la aproximación utilizada para capacitarlos contradecía los postulados del nuevo currículo. Los capacitadores les decían que emplearan métodos participativos para ayudar a los estudiantes a construir su propio conocimiento y que se centraran en ellos, pero la práctica de los propios capacitadores contradecía ese mensaje; ellos hablaban todo el tiempo, no mostraban interés en la experiencia de quienes estaban capacitando, y no motivaban la participación.

En un grupo que había crecido acostumbrado a intercambios dinámicos y debates acalorados de los principales problemas y opciones de reforma en diferentes subsectores del sistema educativo, la presentación del reporte de este estudio al grupo de diálogo estratégico fue seguida de un largo y frío silencio. Después de un tiempo, varios participantes empezaron a expresar que estos resultados confirmaban sus temores e intuiciones basados en rumores y en visitas personales a las escuelas. Aún había tiempo para cambiar la aproximación de implementación de la reforma. Inicialmente, la directora de Currículo opuso mayor resistencia hacia el reporte. Al tiempo que el reporte hacía algunas recomendaciones generales de alternativas para organizar la implementación del nuevo currículo, se logró construir colectivamente una nueva formulación para hacerlo a medida que se iban desarrollando las discusiones del grupo de diálogo estratégico. La alternativa propuesta era un importante cambio de rumbo en la práctica reciente. Proponía establecer grupos de trabajo en el nivel local —círculos de aprendizaje— en los cuales los maestros y directores de escuela, juntos, revisarían el nuevo currículo, las guías para maestros y los libros de texto; discutirían formas de implementar estos cambios en sus aulas; y se reunirían periódicamente para evaluar los avances del cambio. El nuevo personal que sería contratado ya no pertenecería al Departamento de Currículo, sino que incluiría a los expertos locales de instituciones formadoras de maestros o a supervisores. El Ministerio evaluaría de vez en cuando cómo estaban trabajando los círculos de aprendizaje y haría ajustes conforme fuera necesario. Al grupo de investigación

se le solicitó que hiciera un seguimiento de la implementación de los círculos de aprendizaje, después de lo cual se realizaron tres estudios adicionales, en los que los investigadores observaron esos círculos, entrevistaron a los maestros y facilitadores y continuaron informando al grupo de diálogo estratégico. Así, se inició la implementación del nuevo currículo en el tercer grado, con un cambio de 180 grados en la estrategia desarrollada y apropiada por todos los miembros de alto nivel del equipo técnico del Ministerio. El grupo de investigación estaba extasiado de que la elección de ser portadores de la voz de los maestros hubiera tenido un impacto tan significativo en la política oficial.

Los estudios de seguimiento de los círculos de aprendizaje indicaban que la relativamente estandarizada prescripción propuesta por el nuevo currículo, limitaba las discusiones en el nivel local. El grupo de investigación llevó a cabo un estudio con el propósito de promover discusiones locales acerca de qué era necesario para desarrollar un plan de mejoramiento de la escuela. Esta investigación consistió en siete estudios de caso de escuelas que eran reconocidas por ser particularmente efectivas en algún aspecto. Una era una escuela con un programa muy bueno de educación bilingüe; otra, tenía excelentes relaciones con la comunidad, y otras escuelas eran buenas en otros aspectos. Los investigadores efectuaron observaciones y entrevistas breves en las escuelas y redactaron un reporte que sintetizaba 22 rasgos comunes de estas escuelas. Estos rasgos se referían a la organización y gestión de la escuela, a la gestión del trabajo de los alumnos en el aula y a las relaciones con la comunidad. Este reporte fue escrito como una guía para la discusión en los círculos de aprendizaje y fue distribuido a todos los maestros. Esto generó un proceso de discusión en las escuelas acerca de lo que significaba ser efectivo en un contexto particular.

Otros estudios conducidos durante el primer año por la Unidad de Investigación incluyeron uno de círculos efectivos de aprendizaje y una encuesta probabilística grande de las escuelas para examinar la implementación de los diferentes insumos de la reforma y para solicitar los puntos de vista de los maestros en relación con los nuevos libros de texto, el nuevo currículo, los círculos de aprendizaje, etcétera.

El grupo de diálogo estratégico siguió la preparación de cada uno de estos estudios con gran interés. Esto motivó que los investigadores continuaran entregando reportes expeditos, dentro de un programa apretado; sabían que se seguirían acciones que tomarían en cuenta estos resultados. Los investigadores no podían anticipar qué cambios se implementarían con base en sus recomendaciones, ya que sus hallazgos cobrarían significado después de mucha

discusión e integración con otras piezas de información revisadas por el grupo de diálogo estratégico.

Después de seis meses de estas discusiones, el grupo de diálogo estratégico había compartido un vasto monto de información sobre el sistema educativo y sobre las iniciativas para mejorarlo que estaban en camino. Habían alcanzado algún consenso sobre cambios posteriores. Muchos miembros del grupo expresaban que estas discusiones les habían ayudado a ver el panorama completo de la educación y que tenían un mejor sentido de integración y de la manera como se relacionaba su trabajo en particular con lo que otros hacían. Vale la pena mencionar que el ministro asistía a muy pocas de las reuniones del grupo. Al inicio, esto creó ansiedad entre algunos de los directores, que constantemente preguntaban, “¿quién va a tomar las decisiones basadas en nuestras discusiones?”. Con el tiempo, quedó claro que las decisiones se estaban tomando, tal como lo reflejaban los cambios en la dirección de cada departamento, consistentes con las discusiones del grupo de diálogo estratégico. El cambio de la política se estaba formando, sin ser anunciado o decidido por el ministro.

En este punto, el grupo sintió que estaba listo para involucrar a un público más amplio en estas discusiones. Aunque desde el inicio éste había sido uno de los objetivos, el grupo había acordado posponer estas reuniones hasta que hubiera desarrollado una propuesta lo suficientemente detallada para discutirla con otros. Las reuniones de trabajo, los documentos preparados y las discusiones en equipo, combinadas con la capacitación recibida por el equipo técnico de alto nivel del Ministerio de Educación, parecían haberles dado un sentido de autoeficacia para involucrarse en un diálogo con otros líderes sociales. En la preparación de estas discusiones, todos los miembros del grupo de diálogo estratégico, junto con líderes de sindicato de maestros, participaron en un taller de negociación y resolución de conflictos. Sus calificaciones fueron tan favorables que decidieron extenderlo a todos los supervisores escolares, autoridades educativas locales y a líderes de los sindicatos locales; en total más de 500 personas fueron capacitadas en estos talleres.

Después de esta capacitación, se organizó una serie de 20 mesas redondas, en cada una de las cuales participaron aproximadamente 30 líderes que discutieron una propuesta para el cambio educativo. Este documento de 100 páginas sintetizaba más de 2 000 páginas de análisis revisados por el grupo de diálogo estratégico en sus reuniones semanales. El documento presentaba un diagnóstico de los principales problemas que enfrentaba el sistema educativo y proponía una amplia agenda para la reforma. Las mesas incluyeron la participación de

miembros del Congreso, hombres de negocios, líderes políticos y sindicales, rectores de universidades y de escuelas privadas, supervisores escolares, alcaldes, gobernadores y líderes religiosos y culturales. Cada grupo se reunió por un lapso de cuatro a 16 horas. Algunos participantes organizaron otras sesiones de consulta. Todos los directores del Ministerio sostuvieron reuniones con el equipo técnico de sus departamentos. A los supervisores escolares se les pidió que organizaran reuniones con los maestros para discutir la propuesta de cambio. El documento base se resumió en una síntesis elaborada por un equipo de participantes del grupo de diálogo estratégico. Cerca de 3 000 copias del documento fueron distribuidas para la discusión.

Durante un periodo de tres meses, los miembros del grupo de diálogo estratégico invitaron al público y a quienes habían participado en estas mesas de trabajo a que hicieran sugerencias a esta propuesta de cambio. Las reuniones semanales del grupo durante este periodo se enfocaron en la retroalimentación que estaban recibiendo; con base en ella, se desarrolló un plan estratégico. Este plan identificó áreas prioritarias, programas y actividades para implementar una reforma educativa; se calculó el presupuesto y se empleó para obtener recursos adicionales del Ministerio de Finanzas y del sector privado.

Lo más interesante de este proceso de planeación estratégica desarrollado en el Ministerio de Educación de Paraguay, no es que se desarrollara un plan, sino que se establecieron los procedimientos para el diálogo continuo entre administradores de diferentes niveles del Ministerio, y con portadores de intereses externos a él. El énfasis coincidente en el diálogo, en los niveles más altos y en el nivel de la escuela, como medio para llegar a acuerdos sobre los principales problemas y para diseñar estrategias de mejoramiento, produjo efectos sinérgicos que abrieron oportunidades para hacer cambios significativos en la aproximación empleada para capacitar a los maestros, en un sistema acostumbrado a una dirección y administración autoritarias.

Cerca de un año después de que el grupo de diálogo estratégico empezó a reunirse, un pequeño grupo militar intentó derrocar al presidente. Fueron contrarrestados por el gobierno electo y por la población, que se congregó en las calles en apoyo al gobierno democrático. Aunque nada de esto fue resultado de los cambios iniciados en el Ministerio de Educación, confirmó que aquellos cambios que se proponían abrir espacios para el diálogo democrático en el sistema educativo estaban a la altura del tipo de futuro político que los paraguayos querían para sí mismos.

## **Discusión**

Este caso retrata una aproximación diferente de los vínculos entre investigación y política. El énfasis no está en la utilización de la investigación, sino en la construcción de la capacidad de formar la política. Aún así, en este proceso se usó más investigación —la evaluación del sector educativo, los estudios realizados por el grupo de investigación— que lo acostumbrado en Paraguay. El centro del diálogo sobre la política como aprendizaje organizacional cambió la manera de entender la investigación: de una actividad conducida fuera del Ministerio, a una función de administración que nutrió naturalmente la consideración de alternativas de cambio y planeación.

Se debe destacar que el diálogo basado en la investigación tuvo lugar en dos etapas: primero dentro del Ministerio de Educación y después con otros portadores de intereses hacia el cambio. El diálogo fue facilitado por la capacitación en administración y en habilidades sobre gestión de procesos y de negociación.

Los efectos generadores del intenso proceso de diálogo del tipo que se ilustra en este caso, que estimularon procesos ulteriores de diálogo en otros niveles del sistema educativo (por ejemplo, círculos de aprendizaje entre maestros), ilustran el potencial de esta aproximación para el cambio sistémico.

