

Capítulo 2

¿Qué queremos decir con formulación informada de la política?

La política se define generalmente como un enunciado de las acciones preferidas en la búsqueda de uno o más objetivos de una organización. El término tiene su origen latino en *polis*, que se refiere a ciudad o a gente. Algunos idiomas (por ejemplo, el español), usan la misma palabra —política— para referirse tanto a la política pública (en inglés, *policy*), como al conjunto de actividades propias del ejercicio del gobierno (en inglés, *politics*). Una tendencia reciente es definir la política pública como aquello que hacen las organizaciones. Si usáramos esa definición requeriríamos un término para explicar por qué las organizaciones hacen lo que hacen. En este libro, la política pública es definida como planos de acción que contienen tanto los porqué como los qué.

Algunos escritores tratan la política no como soluciones específicas a problemas concretos, sino como marcos para la acción. Éstos pueden adoptar la forma de interpretaciones de hechos convincentes (Lynn, 1989) o de historias convincentes (Doron, 1986). Kelly y Maynard-Moody sostienen que “las políticas en sí son ahora consideradas en gran medida como simbólicas, una manera de dar voz a intereses públicos latentes” (1993: 135). Ellos vinculan su posición con Reich, quien sostuvo que si bien el ideal predominante caracteriza al gobierno como una entidad para la solución de problemas, una posición más apropiada es que la formulación de políticas es “un proceso consistente en plantear preguntas, presentar problemas, ofrecer explicaciones y sugerir opciones” (1988: 5). La política educativa se refiere a las metas del sistema educativo y a las acciones para lograrlas.

Plan con frecuencia se utiliza para referirse a las combinaciones de políticas que especifican acciones para tomar en el tiempo, en prosecución de las metas. La planeación depende del análisis de política. Sin embargo, históricamente, la planeación ha llegado a asociarse con recetas rígidas para la acción que ignoran las variaciones contextuales y temporales, y que rara vez funcionan. El *análisis de política* ha tenido mayor aceptación, puesto que sugiere un proceso que da mejores respuestas y está menos sujeto a las dificultades experimentadas, durante los sesenta y setenta, por la planeación comprensiva. De hecho, los términos tienen una historia intelectual y una epistemología comunes.

La visión convencional de la política, el análisis de política y la planeación

Las aproximaciones convencionales al análisis de la política y la planeación asumen que es posible reducir la incertidumbre sobre el futuro haciendo una proyección del pasado. Se puede usar el conocimiento de la efectividad de las acciones previas para predecir el éxito de acciones futuras.

En la práctica general, política y plan se utilizan para referirse a enunciados de acciones para lograr metas que afectan a todos o a la mayor parte de los aspectos de una organización. A los enunciados más específicos se les denomina programas o proyectos. Por lo tanto, es práctica común identificar sólo a los funcionarios ubicados en el nivel más alto del sistema educativo como los formuladores de política.

Aunque en la perspectiva convencional la formulación de políticas y planes puede ser hecha por individuos aislados o por grupos pequeños, los resultados que se pretenden son siempre sociales o colectivos. Los planificadores y los analistas usan su conocimiento para identificar las acciones que otros deben llevar a cabo. En otras palabras, aquellos que hacen las políticas rara vez son responsables de su implementación.

Esta separación de conocimiento y acción es problemática, tanto conceptualmente como en la práctica. En la mayor parte de las situaciones, las personas que generan el conocimiento no son las mismas que formulan las políticas, que tampoco son las mismas que las llevan a cabo. ¿Cuán posible es para el formulador de política tener el mismo conocimiento que el investigador? ¿Cuán posible es para quien implementa tener el mismo conocimiento que el formulador de política? Si no podemos saber qué es lo que determina el comportamiento de otros, no

tenemos razón alguna para esperar que nuestras interpretaciones sean fielmente traducidas en las políticas que hubiésemos especificado, ni que nuestras especificaciones para la acción sean llevadas a cabo como lo deseamos. En la práctica, los formuladores de política no han seguido el consejo de los investigadores sobre la política, y las políticas y planes no se han implementado como se pretendía. El camino de la historia está lleno de planes abandonados. Si las políticas y planes no derivan en las acciones y resultados deseados, ¿cuál es su valor?

Perspectivas sobre el conocimiento y la acción

Hay tres respuestas generales a lo que podemos saber sobre los determinantes del comportamiento de otros. Tal vez la más antigua, que data al menos de Platón, asume que a través del uso de la razón podemos determinar qué curso de acción tiene más sentido en una situación dada. Todas las personas que razonan adoptarán, entonces, el mismo curso de acción. En la visión de Platón, los más capaces de razonar —los Filósofos— tenían el derecho de compeler a otros a seguir el curso de acción más razonable. Una segunda aproximación, formalizada con el desarrollo de la ciencia empírica que se inició con el Renacimiento, especifica que el mundo está organizado de acuerdo con reglas lógicas y que éstas pueden ser descubiertas mediante el análisis sobre cómo opera el mundo.

En su clásico estudio sobre la resolución de problemas, Braybrooke y Lindblom (1963) señalan que el matrimonio de estas dos perspectivas ha dado como resultado la aproximación racional-deductiva en el análisis de política de hoy. Ésta es la perspectiva dominante sobre el uso del análisis racional y la información científica en la formulación de política. Más adelante describiremos una tercera aproximación que sostiene que sólo podemos conocer los determinantes de los comportamientos de otros si experimentamos los mismos determinantes. En esta perspectiva, el conocimiento se genera a través de la acción, y el conocimiento compartido se desarrolla mejor a través de la acción compartida (y de la reflexión sobre esa acción). Por ahora, permítasenos revisar la perspectiva dominante o convencional en mayor detalle.

La respuesta más común al dilema del conocimiento-acción propone una solución basada en los métodos y supuestos de la ciencia objetiva. La explosión del conocimiento durante el Renacimiento, con el empleo de los nuevos métodos de la ciencia, motivó a los gobernantes y a sus consejeros a que creyeran que, así

como es posible descubrir las leyes que gobiernan el movimiento de los cuerpos celestes, se puede determinar las leyes que gobiernan las organizaciones terrestres. Se creía que la ciencia, haría posible escapar de los resultados divisivos y conflictivos de las políticas como medio para resolver los problemas sociales.

Los grandes logros en matemáticas fueron decisivos para el desarrollo de esta creencia. Leibnitz, Newton y otros mostraron que era posible representar con ecuaciones matemáticas, usando relativamente pocas variables, las más complejas relaciones físicas. ¿Por qué no, argumentaba Destutt Tracy, desarrollar una ciencia de la economía humana en la que todas las relaciones económicas sean expresadas en forma matemática, y nos den cierto conocimiento? Llamó a su nueva ciencia, ideología. Mientras tanto, Saint Simon y Comte estaban desarrollando la noción de ciencia de la sociedad o sociología, la cual revelaría cómo organizar, de la mejor forma, a la sociedad para alcanzar el progreso. En el siglo XIX, grandes pensadores construyeron sobre estas ideas. La explicación de Darwin sobre el origen de la especie humana no sólo fortaleció aún más un argumento en favor de una visión materialista del mundo, sino que brindó una poderosa metáfora para aquellos que buscaban justificar el orden social existente. Ernest Mach defendió una ciencia unificada basada totalmente en datos sensoriales, directos o positivos, que aportaría una respuesta racional a todas las preguntas humanas. Todos los fenómenos no observables habrían de ser excluidos de la discusión científica e ignorados como mera metafísica, o peor aún, como filosofía.

Los retos para estas perspectivas llegaron a principios del siglo XX. Nuevas teorías explicaron más que las viejas y emplearon supuestos radicalmente diferentes sobre la realidad y sobre nuestro conocimiento de ella. Pero los logros de Einstein, con la teoría de la relatividad, y de Bohr, con la física cuántica, apenas han empezado a afectar la manera de concebir el mundo de la mayor parte de la gente. La mayoría de nosotros, incluyendo a la mayor parte de los científicos sociales, todavía vemos el mundo desde la perspectiva de Euclides (por ejemplo, las líneas paralelas nunca se unen, la distancia más corta entre dos puntos es una línea recta, y $2 + 2 = 4$) y de Newton (la realidad es como un mecanismo de relojería en el que todos los engranajes se relacionan por medio de un conjunto fijo de coeficientes). La mayoría de los científicos sociales, en especial los economistas, están formados para creer que es posible llevar a cabo análisis valoralmente neutros, y que los mejores datos son aquellos que son universalmente verdaderos, es decir, separados de la historia y el contexto.

*La aproximación convencional para
informar la formulación de política*

El análisis de política, como método para la planeación, evolucionó de varias tradiciones intelectuales diferentes, asociadas con la física newtoniana y el positivismo. La genealogía de Linstone y Meltsner (1984) distingue entre una perspectiva técnica (dentro de la que se incluye a casi todos los analistas de política y planificadores racionales), una perspectiva organizacional (que destaca los procesos políticos), y una perspectiva personalista (que surge de la investigación psicológica). El análisis de política y la planeación racional son hijos de la ingeniería de sistemas, del análisis de sistemas y de la teoría de la organización industrial. Friedmann (1987) designa a la economía neoclásica, la administración pública y la ingeniería de sistemas como parientes intelectuales del análisis de política y de la planeación racional. El término *racional* ha sido apropiado para aplicarse a este tipo de análisis de política y de planeación. Ésta es una elección de términos desafortunada, que ha causado mucha confusión porque toda planeación requiere el uso de la razón y de la información para elegir entre métodos alternativos para alcanzar metas.

Cada una de estas tradiciones comparte la creencia de que es posible identificar un conjunto limitado de regularidades empíricas que describan el comportamiento de los sistemas, incluyendo a las organizaciones humanas, y que con el conocimiento de esas regularidades, las organizaciones pueden ser estructuradas para funcionar más eficiente y eficazmente. Como estas regularidades son universales, deben ser observables para todos; esto es, deben ser objetivas, más que subjetivas. La objetividad requiere la eliminación de los intereses personales y de la política, entendida como el conjunto de actividades propias del ejercicio del gobierno (*politics*).

Supuestos. El análisis de política emergió de esta tradición como un medio para identificar aquellas políticas con mayor probabilidad de conducir al logro de la meta. Los supuestos del análisis de política (generalmente implícitos), incluyen lo siguiente:

1. El analista/planificador (como individuo o grupo) se encuentra fuera del grupo de implementación y, por lo tanto, no está afectado por las fuerzas que actúan sobre éste.

2. Las fuerzas que actúan para condicionar o determinar el comportamiento de quienes implementan, son relativamente estables e invariables a lo largo del tiempo y, por lo tanto, pueden ser proyectadas a futuro.
3. El comportamiento de quienes implementan está externamente determinado y, por lo tanto, no es relevante su subjetividad o conciencia.

La identificación de regularidades universales o leyes hace posible el comportamiento racional. Si sabemos cómo funcionan las cosas, tiene sentido la acumulación de información en la prosecución de metas. Y si sabemos cómo funcionan las cosas, es irracional que otros adquieran un comportamiento que el análisis muestra que no conducirá a los resultados deseados. Por lo tanto, el analista de política puede asumir una posición no política, o técnica, y él o ella pueden permanecer fuera de la confusión o desorden del discurso humano. En consecuencia, muy pocos analistas incluyen variables políticas en sus análisis.

Política. La política, entendida aquí como el conjunto de actividades propias del ejercicio del gobierno (politics), es una realidad objetiva, un conjunto de hechos que influyen en la manera de operar de las organizaciones. ¿No deberían los analistas de política incluir a la política (*politics*) y a la acción política en sus análisis?

La distinción que hacen los analistas entre bases políticas y técnicas para los análisis de política educativa, no se refiere a la influencia, sino a la validez de la información empleada para distinguir los medios para conseguir ciertos fines. En este caso, el término *político* (*political*) se usa, con frecuencia, como un peyorativo, una antigua tradición que data al menos de Platón, quien ubicó la política (*politics*) y a los políticos en un nivel más bajo, más distantes de la verdad que los filósofos (los científicos de hoy), quienes afirman confiar más fielmente en la razón y la evidencia al llegar a sus conclusiones. Los datos políticos nunca son confiables.

Los defensores de esta aproximación sostienen que, en la medida que nos adherimos a los hechos, podemos evitar la introducción de cualquier *ismo* que distorsiona nuestra interpretación y nos aleja de la planeación efectiva. Dicen que la gente razonable estará de acuerdo en cuáles son las cuestiones críticas, y la investigación cuidadosa indicará las respuestas correctas (Psacharopoulos, 1990). La planeación deriva del análisis; su función es identificar aquellas políticas que resultarán en la distribución más eficiente de recursos. La planeación y el análisis de políticas usan análisis técnicos (es decir, supuestamente no políticos) y se enfocan hacia los medios para alcanzar los fines definidos, fuera del proceso de planeación, por políticos o actores políticos (Psacharopoulos, 1986). La política (*politics*) a veces se incluye como un elemento en el análisis, pero

generalmente como variable exógena o una medición del error. Con frecuencia, el análisis de la política pública no incluye el análisis de lo político.

El objetivo aparente de planear desde esta aproximación es *la elaboración de planes*, la presentación de un conjunto de políticas que especifican objetivos y medios para alcanzarlos. Se dice que el plan fracasa cuando los resultados no coinciden con las promesas del plan. Los planes fracasan por dos razones principales: ausencia de compromiso político y contenido sustantivo del plan.

Algunos analistas optan por ignorar la política (*politics*) al elaborar sus planes. Rondinelli, Middleton y Verspoor (1990) definen el análisis político como distinto del análisis económico o financiero y se refieren a la investigación en el sentido de que los funcionarios de proyectos del Banco Mundial hacen más de lo segundo porque no hay tiempo para hacer todo.

Como se discutió, la mayor parte de los planes y las políticas fracasan porque no cumplen con las expectativas hacia ellos. El reconocimiento del fracaso del análisis de política y de la planeación llegó tardíamente. Uno de los primeros estudios norteamericanos sobre implementación (Pressman y Wildavsky, 1979), encontró sólo un estudio sistemático previo (Derthick, 1972). Desde ese tiempo, sin embargo, el campo ha florecido y la implementación es hoy un asunto de gran interés en relación con el análisis de política y la planeación; es tratada como un proceso separado de la planeación, pero los planificadores y los analistas son exhortados a tomar en cuenta las lecciones de la implementación en sus diseños.

Implementación. La mayor parte del trabajo sobre la implementación se enfoca en cómo aumentar el compromiso hacia el plan por parte de aquellos que son responsables de su implementación. Esta investigación destaca una tercera razón del fracaso de los planes, a menudo ignorada por los analistas racionales: el proceso de elaboración y de realización del plan o formulación de la política. Desde esta perspectiva, las políticas fracasan porque se pone insuficiente atención en aquellos que serán los responsables de su implementación. Por ejemplo, Warwick, Reimers y McGinn (1992) describen fracasos en la implementación de cinco proyectos innovadores de educación primaria en Pakistán. El descuido de analistas y planificadores en no tomar en cuenta aspectos de la cultura en los cuales se insertaron estas innovaciones es una razón primordial de su rechazo y fracaso.

La promesa hecha por las primeras investigaciones sobre implementación fue que con un análisis y diseño apropiados, podía asegurarse que las políticas y planes tendrían éxito; en otras palabras, el éxito de la planeación depende del planificador o analista. Si él o ella emplean la teoría apropiada y los métodos correc-

tos y atienden a los problemas de la implementación, será posible alcanzar los propósitos que pretenden.

Los repetidos fracasos condujeron a otra visión de la realidad. La política, entonces, fue considerada no tanto como un instrumento positivo que podía ser proseguido fielmente para alcanzar los objetivos, sino como una herramienta dialéctica que estimularía otros procesos para los cuales tendrían que ser desarrolladas nuevas políticas. Esto puede apreciarse en lo siguiente:

La implementación es evolución. Puesto que tiene lugar en un mundo que nunca hicimos, usualmente estamos justo en el centro del proceso, con eventos que han ocurrido antes y (esperamos) continuarán después. En cada punto debemos arreglarnos con nuevas circunstancias que nos permiten actualizar diferentes potenciales en cualquier política que estemos implementando. Cuando actuamos para implementar una política, la cambiamos (Marjoe y Wildavsky, 1979: 191).

Warwick (1982) ha empleado un lenguaje diferente, que habla de la transacción que tiene lugar en el proceso de implementación.

Ambas perspectivas señalan un punto de inflexión en el pensamiento sobre la planeación y el análisis de política. Ninguna ofrece una metodología para una forma mejorada de análisis, aunque Warwick ofrece un esquema para detectar los errores una vez que se han cometido. De cualquier manera, sugieren una visión de la formulación de política en la que el formulador o el analista de política ya no se coloca fuera de la situación, sino que está intensamente involucrado en ella. Los formuladores de política son, tanto como los analistas, actores y son influidos por las acciones de otros.

La política como resultado del aprendizaje organizacional

Una contribución fundamental al pensamiento sobre política e implementación fue el desplazamiento del énfasis, el cual se apartó de las intenciones de la política y se puso en la acción y el cambio real. Las políticas se veían separadas de las instituciones y las personas. Hoy se ha desarrollado una apreciación de la centralidad de las organizaciones que diseñan e implementan políticas. Desde una perspectiva organizacional, la distinción entre una planeación discreta o una etapa de la formulación de política y una etapa de implementación, es un recurso

de método, una creación de la literatura inicial de planeación con escaso valor explicativo o prescriptivo.

La formulación de política como negociación

La planeación racionalista separa la planeación de la implementación, o el conocimiento de la acción. Nosotros proponemos una alternativa en la cual la política es una serie continua de negociaciones o transacciones entre portadores de intereses. En esta perspectiva, la política no se forma en etapas que saltan de la definición del problema al análisis de alternativas, la selección de opciones, la implementación y la evaluación. Más bien, la política se forma como producto de distintos intereses internos y externos. Éstos ejercen presión dentro de y sobre la organización educativa para establecer agendas, descarrilar esfuerzos en marcha, movilizar recursos e influir en los resultados.

La política en esta perspectiva se fragua en un interjuego iterativo entre declaraciones y acciones. En algunas etapas, las declaraciones son dominantes, y en otras, dominan las acciones. Las políticas, más que decidirse, se forman. Los portadores de intereses hacia la reforma educativa no se alternan entre mundos discretos de decisión y acción, sino que realizan su trabajo y ejercen su influencia en un proceso que no tiene líneas divisorias, en el que la planeación y la implementación se combinan. El cambio en las organizaciones educativas es posible, pero no como un cambio abrupto de un estado a otro, sino como el producto de negociaciones en curso donde encuentran cabida nuevas ideas y prácticas en medio de viejas ideas y estilos. Esta visión alternativa de la política conduce a una interpretación diferente de la manera como se controlan los sistemas educativos.

Pensamiento convencional sobre el impacto de la política

El pensamiento convencional sostiene que las políticas tienen una influencia de arriba hacia abajo en los sistemas educativos. En este acercamiento está implícito un modelo que concibe al sistema educativo como una máquina. Las políticas son concebidas por algunas personas centrales y son implementadas empleando una maquinaria administrativa que puede asumir órdenes de arriba y traducirlas en cambios en el salón de clase.

Ésta no es la caricatura de una aproximación vieja y abandonada. Aún el lenguaje actual evoca imágenes de un modelo maquina del sistema educativo. Varios investigadores de la educación, formuladores de política, donadores y asesores, aspiran encontrar las palancas de política apropiadas para producir el cambio en el salón de clase. Los especialistas en educación han estado buscando recetas mágicas que puedan causar el cambio deseado en las escuelas. Mientras que las recetas mágicas específicas, o sea, el *contenido* del cambio prescrito, pueden haber variado a lo largo del tiempo, una tendencia penetrante del pensamiento convencional sobre la política es el deseo de encontrar un programa detallado de acción que una bien afinada máquina educativa pueda traducir en nuevas prácticas en las escuelas y en los salones de clase. Este acercamiento, centrado en el contenido y en las acciones específicas para inducir el cambio, ignora el complejo proceso por el cual ocurre el cambio. Este estilo de operación es una respuesta inadecuada a los rápidos cambios del ambiente externo que enfrenta la mayor parte de los sistemas educativos, aunque varios operan precisamente de este modo cuando piensan en dirigir el cambio educativo.

Los paradigmas que empleamos para pensar en el cambio educativo actúan como profecías que se cumplen a sí mismas. Aquellos que buscan el cambio se comportan de manera tal que refuerzan sus preconcepciones sobre la naturaleza del sistema educativo. Cualquier intento de introducir el cambio en el sistema educativo desde arriba (pensando en la organización dentro del marco de la administración tradicional), evocará las respuestas que son apropiadas a este modo tradicional. Creará una organización tradicional buena para cumplir órdenes y hacer más de lo mismo, pero lamentablemente inadecuada para generar el cambio real. Las iniciativas que no se ajustan al molde de lo que ha estado haciendo el sistema educativo en el pasado enfrentarán resistencia. Las fuentes de resistencia incluyen el marco legal y normativo dentro del cual operan los ministerios, así como los valores y destrezas de maestros y administradores capacitados dentro de un sistema al cual está intentando cambiar la nueva iniciativa o programa. Discutimos este asunto más adelante, en el capítulo 3.

Estas fuentes de resistencia congelan los sistemas educativos; bloquean su capacidad de respuesta a las iniciativas de política o al cambio. La cuestión es, entonces, cómo descongelarlas. Los rápidos cambios que enfrenta el mundo demandan que las escuelas sean dinamizadas como organizaciones de aprendizaje capaces de iniciar y manejar la adaptabilidad.

Un camino para hacer accesibles los sistemas al cambio es pensar en ellos como maquinarias de implementación, sino como organizaciones dinámicas

y complejas. Necesitamos ver el cambio educativo como un proceso que ocurre en sistemas que son orgánicos, que consisten en múltiples niveles y que se tejen con múltiples relaciones.

Cambio de la unidad de análisis

Dentro de esta visión flexible y dinámica de las organizaciones, el análisis de la política o la información basada en la investigación ¿tiene un papel que jugar?, ¿la complejidad no impide cualquier intento por iluminar las elecciones que hacen las instituciones con los resultados de la investigación racional?, ¿no deberíamos desechar la formulación de política como un ejercicio fútil y rendirnos a la idea de que la impredecibilidad burocrática y el caos llevarán el mayor peso cuando se trata de configurar la política en acción?

La respuesta a estas preguntas depende de la unidad y enfoque del análisis que uno tome. Un individuo que formula política intentando conseguir un cambio en la burocracia educativa, afronta peores desventajas de las que enfrentó David cuando hizo frente a Goliath. El reto aquí no es vencer al gigante, sino cómo conseguir que la burocracia baile al ritmo de una melodía diferente. Una receta mágica bajo la forma de una prescripción política que dé a la burocracia en la mitad de la cabeza no será de ninguna ayuda en este caso.

Un modo diferente de colocar estas cuestiones en perspectiva es cambiar la unidad de análisis y mirarlas como si el actor fuera la organización. ¿Pueden las organizaciones ser inteligentes?, ¿pueden hacer elecciones que maximicen la utilidad? El campo en evolución de la teoría de la organización muestra que, sin duda, es posible superar el problema común de grupos que tienen un coeficiente intelectual colectivo menor que la suma de inteligencia de sus participantes; que los gigantes pueden indudablemente aprender a bailar (Senge, 1990; Kanter, 1990). Dentro de esta perspectiva hay un papel para la investigación racional, para la planeación y para el análisis de política, pero la planeación se entiende como una conversación en curso entre los miembros de la organización (Flores, 1995). Esta conversación es la que define la visión común que da cuenta de lo que hacen las organizaciones.

Dentro de esta visión, el conocimiento es un recurso valioso para iniciar y sostener el cambio, pero este conocimiento se entiende como el resultado del diálogo entre múltiples portadores de intereses que participan en el sistema educativo. Peter Senge (1990) ha propuesto el diálogo como una herramienta para conseguir colectivamente un significado, para lograr mayor eficiencia en ámbi-

tos empresariales. Nosotros empleamos aquí el diálogo en el mismo sentido, aplicando el concepto al sector educativo.

El conocimiento, dentro de esta perspectiva, es una construcción. Es el resultado de la reflexión sobre la acción, de compartir el resultado de esa reflexión, de crear significados comunes acerca de los procesos que dan cuenta de la acción, y de formas alternativas de organización de la acción colectiva. En esta perspectiva, el conocimiento y la acción están inextricablemente ligados. La reflexión sobre la acción lleva al conocimiento que conduce a la acción. El salto del conocimiento personal al conocimiento organizacional requiere el diálogo.

La importancia del proceso social

Esta perspectiva ve el conocimiento como una construcción social en la que los procesos sociales son fundamentales para facilitar o dificultar el conocimiento y la comprensión. La confianza es una condición esencial para permitir el diálogo abierto, y hace posible que los participantes se arriesguen exponiendo sus supuestos sobre los procesos subyacentes que dan cuenta de la acción organizacional o que desafían los procedimientos operativos existentes. Sin la confianza es muy difícil lograr una visión común en una organización. Otros factores sociopsicológicos, esenciales para nutrir el diálogo en las organizaciones, incluyen la confianza en el potencial de otros participantes de la organización y el respeto hacia uno mismo y hacia los otros, que pueden estimular la confianza, el tomar riesgos, y la experimentación. Mayores habilidades y competencia también pueden acrecentar el sentido de eficacia personal que, a su vez, puede permitir el diálogo abierto. Los individuos tienen que aprender para que las organizaciones puedan aprender. La importancia de los factores sociopsicológicos para estimular este aprendizaje surge de las condiciones que permiten el aprendizaje en los adultos. Los adultos aprenden cuando no tienen miedo, cuando tienen oportunidades de reflexionar sobre su propia práctica, cuando pueden dialogar con otros para desarrollar nuevas formas de conceptualizar su práctica, cuando pueden probar con seguridad y tomar riesgos para practicar sus nuevas comprensiones y significados, y cuando pueden evaluar los resultados de sus acciones y volver a la reflexión y hacia nuevas acciones. Éstas son también las condiciones que facilitan el aprendizaje entre los maestros, los supervisores y el equipo técnico de los ministerios de educación.

Una razón importante por la cual las políticas no llegan a las escuelas es que no hay condiciones para facilitar tal diálogo y aprendizaje organizacional. Las políticas educativas frecuentemente fracasan en alterar la realidad de las escuelas, porque los funcionarios educativos de alto nivel se apegan a un paradigma tradicional del cambio educativo que se defiende contra la crítica. Este paradigma ciega a los sistemas educativos para posibilitar el cambio, y los funcionarios acaban haciendo más de lo mismo. El paradigma no carece de beneficios: muchos sistemas educativos han hecho notables esfuerzos por expandir su capacidad; pero la consecuencia, en el largo plazo, es una capacidad que no se ajusta más a las posibilidades.

La perspectiva que promovemos entiende la política como un medio para facilitar el diálogo y la reflexión para que las negociaciones que configuran el proceso de formación de la política puedan incorporar, en el proceso de cambio, el conocimiento obtenido por todos los portadores relevantes de intereses. El papel del análisis de política y de la investigación racional es enriquecer las conversaciones en curso que dan forma a la política. Serán apropiados diferentes tipos de análisis de política y de diálogo, dependiendo de los asuntos a los que se dirijan.

Los sistemas educativos enfrentan una variedad de problemas. Tal variación hace un llamado a una rica topografía de respuestas de política y aproximaciones. Los agentes más efectivos de cambio son aquellos que tienen mapas para apreciar la diversidad de este paisaje; aquellos que pueden valerse de repertorios ricos de aproximaciones para encontrar respuestas adecuadas.

Espacio de diálogo

Existe variación en el tipo de diálogo educativo que ayuda al aprendizaje organizacional. Podemos pensar en que el diálogo de la política educativa tiene lugar en un espacio, que se define por varios vectores o dimensiones. Diferentes tipos de asuntos se colocan en distintos puntos en este espacio y demandan diferentes tipos de diálogo. Es importante reconocer dónde se acomoda un asunto en este espacio, para sacar adelante un diálogo apropiado.

El espacio de diálogo se puede caracterizar encontrando las respuestas a cinco preguntas.

El problema por atender ¿es convergente o divergente? Ésta es una distinción hecha por Schumacher (1977) acerca de los diferentes tipos de problemas para el análisis económico. Si un niño puede aprender a leer más rápido en

su lengua materna o en una segunda lengua, es un problema convergente. Qué enseñar en el currículo de la escuela primaria es un problema divergente. Los problemas convergentes tienen una sola solución, en cambio los primeros tienen múltiples soluciones. Algunas veces el mismo tema puede ser investigado como un problema convergente o divergente.

Las disciplinas académicas pueden simplificar los problemas para encontrar respuestas convergentes, pero es importante no confundir la complejidad de la pregunta real de política, con la simplificación que ofrece la técnica. Por ejemplo, un problema simple es si las tasas de retorno de la educación primaria son más altas o más bajas que las tasas de retorno de la educación secundaria. Ésta es una cuestión convergente que puede ser respondida en términos muy precisos. No obstante, esa respuesta no indica qué porcentaje del presupuesto educativo de un país debe ser destinado a la educación primaria y qué porcentaje a la educación secundaria, aun si uno elige distribuir el presupuesto sólo con base en los rendimientos económicos. Estas cuestiones son divergentes y complejas. Se requiere más que técnica para responderlas (Heyneman, 1995).

¿La información provista por medio de las herramientas de una disciplina específica es suficiente para resolver el problema? Algunos problemas son bastante simples y pueden ser resueltos dentro de los dominios de una disciplina específica; otros no son simples y tienen múltiples dimensiones que requieren múltiples formas de análisis y de evidencia de múltiples disciplinas. Se ha generado un gran *corpus* de conocimiento dentro de los dominios especializados, como la psicología experimental y la psicología cognitiva. Éstas definen una teoría del aprendizaje bastante formalizada, o más bien, teorías del aprendizaje. Pero la mayor parte de los problemas de política educativa tienen otras dimensiones, además de las pedagógicas y, por lo tanto, no pueden ser resueltos recurriendo sólo a las teorías del aprendizaje. Están las dimensiones económicas, políticas, organizacionales y burocráticas, y las legales. Ésta es la razón por la que el análisis de política frecuentemente tiene que formularse con base en el análisis de evidencia derivada de múltiples disciplinas y aproximaciones.

¿El problema puede ser resuelto por el conocimiento técnico? Todos los problemas de política tienen una dimensión normativa. Ciertas situaciones son percibidas como problemáticas con referencia a ciertas metas que, a su vez, se relacionan con valores y estados deseados. Algunas veces, la solución de problemas ocurre en un contexto en el que no es necesario atender a la normatividad, y el ejercicio puede concentrarse en los aspectos técnicos del análisis de la evidencia. Por ejemplo, éste es el caso cuando hay consenso en las dimen-

siones normativas de un problema. Es el caso cuando uno está solucionando el problema desde la perspectiva de un solo tomador de decisiones, cuando puede asumir el marco valoral normativo del tomador de decisiones y resolver el problema dentro de este marco. Algunos problemas pueden resolverse de esta manera.

Para todos los problemas, aun aquellos en los que las soluciones tienen que ser negociadas entre grupos con marcos valorales o normativos conflictivos, es útil para cada bando identificar una solución dentro de su marco normativo. Esto puede clarificar las opciones para la negociación y hacer posible el diálogo. Pero este ejercicio no debe ser confundido con la solución del problema, como si el conocimiento científico tuviera una autoridad normativa intrínseca. El solo conocimiento técnico rara vez es suficiente para informar la dirección del cambio educativo. En varios casos, el proceso de diálogo sobre la política consiste, precisamente, en intentos por tener influencia recíproca entre los marcos políticos, normativos, y la evidencia basada en la investigación.

Como se argumentó antes, la literatura sobre la autonomía escolar está llena de ambigüedades concernientes a la racionalidad para el cambio. Por ejemplo, ¿la autonomía escolar o la participación comunitaria es instrumental para perfeccionar la oferta del servicio, o es una meta en sí misma?, ¿la meta principal es mejorar la oferta del servicio o redistribuir el poder?, ¿cómo deben manejarse los posibles cambios de unas metas por otras?, ¿qué meta debe tener el mayor peso? Obviamente, éstas no son cuestiones técnicas y requieren mucho diálogo entre portadores de intereses.

¿Hay un solo tomador de decisiones o hay múltiples actores que influirán en la decisión de política? Algunas áreas de la política pueden tener menos actores que otras. Por ejemplo, la modificación del tipo de cambio de un país involucra, relativamente, a pocos tomadores de decisiones; por el contrario, cambiar el currículo tal como se implementa en las escuelas primarias, involucra a muchos más actores.

¿En qué contexto tiene lugar el diálogo? Algunos contextos son muy autoritarios y presumen que las decisiones son tomadas por individuos que ocupan una posición alta en los niveles más altos. Otros contextos valoran el intercambio democrático y la discusión de opciones previa a las decisiones. Algunas aproximaciones al diálogo sobre la política se ajustan mejor a contextos autoritarios y otras se adecuan mejor a contextos democráticos. Es importante identificar el contexto en el que se sostendrá el diálogo.

Desde estos cinco vectores que caracterizan los tipos de aprendizaje que fomentan el aprendizaje organizacional, emerge una interpretación diferente de las condiciones necesarias para obtener un cambio educativo sostenido y siste-

mático. Un requerimiento fundamental es crear consenso sobre la necesidad y las metas del cambio entre los portadores clave de intereses. Por ejemplo, el cambio educativo duradero no puede ser impuesto a los maestros que, en última instancia, tienen mucha autonomía sobre la manera de emplear su tiempo con los estudiantes. Los maestros y los padres de familia tienen un interés fundamental en la forma como se brinda la educación y en lo que se enseña. Si no entienden por qué es necesario el cambio, la implementación es problemática.

Desde esta perspectiva, las reformas a prueba de maestros son un absurdo. Los dos tipos de reformas son aquellas que los maestros y los padres de familia entienden y apoyan, y aquellas a las que se oponen. En un contexto democrático, estas últimas no son viables. De esto se sigue que la formación de política debe diseñar procesos que respeten el derecho de los padres de familia, maestros y otros portadores clave de intereses a participar abiertamente. El cambio en las prácticas sólo ocurrirá si los individuos aprenden nuevas formas y si pueden apoyarse unos a otros al ponerlas en práctica. Esto requiere que las nuevas formas tengan sentido para ellos y que este nuevo conocimiento se integre con sus conjuntos previos de interpretaciones y experiencia. Los adultos aprenden mejor en ámbitos en donde se les respeta y se promueva el diálogo. De la misma forma que sería absurdo intentar una campaña de alfabetización de adultos asumiendo que una persona analfabeta no tiene conocimiento previo, no tiene sentido asumir que los padres o los maestros son ignorantes. Su conocimiento y conjunto de interpretaciones son tan importantes como los de los expertos que extraen conocimiento de la investigación para conformar políticas que tengan sentido.

Si los actores locales se reconocen como importantes portadores de intereses en el cambio de la educación, la política debe adaptarse a las circunstancias locales. Lo que tiene más sentido en un contexto particular o comunidad educativa, puede no tenerlo en otro. Esto desafía la efectividad de las recetas mágicas y de los programas de acción excesivamente detallados que se interpretan como camisas de fuerza en la implementación.

Los cambios de política no pueden darse por decreto. El cambio lleva tiempo. Desafortunadamente, muchas propuestas de reforma educativa esperan que los maestros cambien mucho, sin considerar apropiadamente las nuevas habilidades e interpretaciones que deben desarrollarse para que todos los portadores clave de intereses sean capaces de participar en el estado de cambio que se pretende. El descuido en no dar tiempo para el desarrollo de estas habilidades e interpretaciones conduce a la frustración y a la resistencia al cambio.