

Capítulo 3

Por qué las políticas educativas son tan difíciles de informar

El percatarse de que el cambio de política no puede separarse de las organizaciones que de hecho lo implementarán, nos lleva a enfocarnos en la naturaleza de los sistemas educativos. Necesitamos entender las características de las organizaciones educativas si hemos de arreglar con éxito las condiciones que les permitan aprender. La explicación de la manera en que trabajan los sistemas educativos depende tanto de la comprensión de los intereses establecidos, las rutinas administrativas y la inercia burocrática, como de las opciones de política.

Entendemos un sistema educativo nacional como un conjunto de organizaciones débilmente articuladas para distribuir diversos tipos de servicios a clientes que se encuentran en diferentes niveles de edad y en un área geográfica extensa. La legislación, por lo general, define los propósitos y la estructura de los sistemas educativos nacionales, aunque algunas veces lo hace ambiguamente. Las agencias gubernamentales emplean a un gran grupo de personas para que trabajen como maestros y administradores, en diferentes niveles, para distribuir la educación a las personas de un amplio rango de edades y en ámbitos muy diversos. Dos rasgos definitorios de los sistemas educativos son su complejidad y la complejidad del ambiente externo en el que operan. Este capítulo analiza estas fuentes de complejidad para comprender el modo como se comportan los sistemas educativos.

La compleja estructura interna de los sistemas educativos

Los sistemas educativos se encuentran entre las organizaciones más complejas del mundo de hoy. En la mayor parte de los países involucran directamente a más empleados (maestros y administradores) o beneficiarios (padres de familia y estudiantes), que cualquier otra organización pública o privada. Se diferencian por el destino de los graduados y egresados de diferentes niveles, por las características de los estudiantes y de sus familias (educación especial, rural-urbano, edad de los estudiantes, público-privado) y por las demandas de otras organizaciones que emplean a los graduados del sistema (es decir, técnico, vocacional, carreras universitarias diferentes, etcétera).

Existen múltiples niveles en la estructura de estos sistemas: nacional, estatal, municipal y escolar. Los actores de estos diversos niveles interactúan de distintas maneras: los maestros interactúan con los padres de familia así como con los supervisores nacionales o los políticos locales, y los administradores de alto nivel de los ministerios de educación interactúan con los políticos nacionales, con los sindicatos de maestros, con delegaciones de maestros o de las comunidades y con asociaciones de escuelas (es decir, privadas, religiosas, etc.). Producir el cambio en estos sistemas complejos y lograr el tipo de visión compartida —que hemos argumentado que es necesaria para el aprendizaje organizacional—, es una tarea intimidatoria, por decir lo menos. Sin embargo, esto es imprescindible, si la reforma de la política realmente significará que en las instituciones educativas haya cambios en las oportunidades de aprender.

Varios sistemas educativos tienen un historial deficiente de desempeño, en términos de efectividad, eficiencia y equidad. Aunque las limitaciones específicas del diseño y la implementación efectiva de la política educativa requieren ser analizadas en contextos particulares, necesitamos examinar algunas de sus debilidades comunes.

Debilidades comunes

Financiamiento inadecuado de la educación. En algunos casos, esto incluye niveles insuficientes de gasto; en otros, incluye un gasto regresivo, con énfasis en los niveles superiores de la educación, a los que desproporcionadamente asisten quienes no son pobres. La combinación de ambos casos agrava el problema del insuficiente gasto para los pobres.

Insuficiente información y análisis. En muchos países, la política educativa es diseñada e implementada sin contar con la información más básica sobre los beneficiarios a quienes se pretende atender, sobre las opciones que mejor pueden lograr ciertos objetivos, o el impacto real de los programas que se implementan. La falta de esta información básica sobre necesidades, efectos y costos impide que los tomadores de decisiones empleen óptimamente los recursos públicos, con base en las necesidades reales de la población.

Burocracias inflexibles e ineficientes, caracterizadas por una centralización excesiva. Estas burocracias carecen de mecanismos de evaluación y seguimiento; son altamente ineficientes y, por lo general, tienen equipo técnico de más. En conjunto, los salarios son bajos y los miembros del equipo técnico se interponen en el camino de unos y otros. Por lo común, los equipos técnicos se concentran en las áreas urbanas. Los sistemas de personal cuentan con pocos incentivos para la innovación y el mejoramiento del desempeño. En gran medida, en las organizaciones centralmente administradas, tales como los ministerios de educación, los medios tienen prioridad sobre los fines. Con frecuencia, hay también una escasa coordinación e integración horizontal y vertical. Las unidades de la organización acaban por buscar su sobrevivencia, más que el logro de los objetivos por los que fueron creadas.

Ausencia de mecanismos para que los funcionarios rindan cuentas de las políticas a los beneficiarios que se pretenden atender o al electorado. Existen pocos mecanismos por medio de los cuales los pretendidos beneficiarios de los programas educativos puedan participar en la identificación de sus necesidades o en la consideración de opciones de políticas o programas. Los beneficiarios rara vez pueden aportar insumos en la evaluación de las políticas o decisiones sobre su continuación o término. La cuestión de la rendición de cuentas es compleja porque no hay una respuesta simple a la pregunta ¿a quiénes y respecto a qué deben rendir cuentas los funcionarios de la educación?

Las decisiones de política educativa se toman e implementan sin poner atención seria en su impacto en la efectividad, eficiencia o equidad. Esto surge de una deficiente capacidad de conducir análisis técnicos como, por ejemplo, cuando los ministerios de educación carecen de mecanismos para resolver dónde ubicar nuevas aulas para satisfacer la demanda de ingreso. Sin embargo, la falta de atención puede ser atribuida también a una economía política en la que aquellos que toman las decisiones no sufren consecuencias por parte de los grupos que pierden debido a esas decisiones. Asimismo, hay limitaciones que imponen las metas y estructuras, las prácticas de administración de personal y los procesos de elaboración del presupuesto.

Metas y estructuras

Una de las peculiaridades de los sistemas educativos es que, frecuentemente, sus metas son vagas y múltiples. La cuestión, por ejemplo, de a quiénes debe rendir cuentas un sistema educativo no tiene una respuesta precisa. ¿Qué es lo que se supone que los sistemas educativos deben hacer? Es probable que los múltiples portadores de intereses, cuyos intereses son afectados por un sistema educativo, tengan más de una sola visión sobre las metas de un sistema educativo dado. Para algunos, un sistema educativo será un mecanismo para incrementar la productividad nacional; para otros, será un mecanismo para fomentar la unidad nacional; algunos lo verán como una herramienta para promover el cambio social; otros querrán que los sistemas educativos aseguren la estabilidad política; y otros más considerarán estas visiones demasiado utilitarias y, en cambio, querrán que los sistemas educativos distribuyan la educación como un derecho humano básico. Las dificultades de obtener una sola respuesta a las metas de los sistemas educativos, ilustran la naturaleza divergente de la mayor parte de las preguntas significativas que enfrentan los formuladores de políticas educativas.

La razón por la cual los educadores tienen dificultades para responder qué es, precisamente, lo que quisieran lograr no se debe a que sean tontos o incompetentes, sino a que están intentando hacer muchas cosas diferentes, a que estas cosas varían en distintas comunidades y para diferentes maestros, y a que muchas de estas cosas se relacionan con un aspecto fundamental de la experiencia humana: recrear la cultura, una cuestión que en sí misma plantea muchas preguntas complejas, específicamente, la cultura de quién y con qué propósito. Sería más fáciles entender los sistemas educativos si hubiera un objetivo único para verificar su desempeño. Uno podría entonces comparar los méritos relativos de diferentes estrategias, estructuras y prácticas, con referencia a qué tan adecuadamente se está consiguiendo este objetivo. Pero esa simplificación encontrará escasa resonancia en la experiencia de aquellos que han trabajado en sistemas educativos reales.

¿Quién establece las metas de los sistemas educativos? La mayor parte de los países tienen una legislación que guía a las organizaciones educativas. Esta legislación establece grandes metas, algunas veces define las estructuras de las organizaciones educativas y, con frecuencia, asigna fondos públicos para financiar ciertas funciones de esas organizaciones. A menudo, una ley nacional de educación se basa en un mandato constitucional. Generalmente, contiene legislación sobre capacitación para el trabajo, para las universidades y para la educa-

ción privada, un reglamento o normativa para el Ministerio de Educación y otras instituciones educativas y un presupuesto educativo. Éstos establecen los límites de quiénes y cómo deben ser educados y con qué propósito.

No sólo la legislación y las estructuras son los fundamentos de los sistemas educativos, sino que también definen el espacio dentro del cual puede tener lugar el cambio. Es difícil financiar públicamente esfuerzos para universalizar el acceso a la educación secundaria, si la ley define a la educación obligatoria sólo hasta el sexto grado. Es difícil incrementar el financiamiento a la educación primaria en un contexto de disminución de recursos públicos, si la ley asigna un porcentaje fijo del producto nacional bruto (PNB) o de gasto público a las universidades. Es difícil expandir el acceso a las escuelas privadas, si la legislación dificulta la apertura u operación de éstas. Es difícil que los padres de familia puedan elegir entre las escuelas públicas, si la legislación que define el acceso a escuelas específicas se basa en el lugar en el que uno reside.

La legislación educativa, con frecuencia, es extensa, engorrosa y contradictoria. Como producto de los procesos políticos y de la historia, el paquete de leyes y normas educativas de un país no es necesariamente consistente con las realidades vigentes y puede no tener coherencia interna. A la luz de esta fuente de complejidad, es más fácil para las organizaciones educativas hacer más de lo mismo, que intentar algo nuevo. Los asesores legales están entre las figuras más importantes de los ministerios de educación y, a menudo, son vistos por sus colegas como una fuente de resistencia al cambio, más que como agentes de cambio, porque con mayor frecuencia intervienen para encontrar impedimentos legales para intentar el cambio, que para encontrar áreas de oportunidad para la innovación. Pero el cambio más fundamental en educación demanda una reforma legal que involucra los procesos legislativos y las políticas como agentes clave.

Otra fuente de resistencia al cambio es la estructura del Ministerio de Educación. Muchas estructuras son altamente jerárquicas, impiden la comunicación horizontal y promueven la centralización y la respuesta lenta a los cambios del ambiente. La estructura de la mayor parte de los ministerios es jerárquica y delega un poder muy limitado a los niveles subordinados. Las redes para intercambiar información de manera horizontal rara vez son estimuladas y, con frecuencia, los administradores transfieren la responsabilidad a los niveles más altos de la estructura organizacional. Como resultado de esto, los funcionarios de alto nivel están agobiados con muchos más asuntos de los que pueden manejar.

Debido a que los administradores de alto nivel no pueden dedicar tiempo suficiente a promover la coordinación entre diferentes unidades, es muy común encontrar instancias donde la mano derecha no sabe lo que la izquierda está haciendo. Por ejemplo, hemos visto ministerios donde una reforma curricular no tiene impacto, por muchos años, en las operaciones de las unidades responsables de la producción de libros de texto o de la formación de maestros; o ministerios donde una nueva legislación o regulaciones sobre la administración escolar no tienen impacto, por varios años, en las unidades responsables de la supervisión escolar. Una buena parte de la aparente falta de apoyo o sinergia entre unidades, refleja problemas estructurales de coordinación y comunicación.

Las estructuras no sólo definen los roles funcionales y las especializaciones, sino también las relaciones formales de autoridad. Una vez que un compartimiento o conjunto de compartimientos es creado en la estructura organizacional de un ministerio de educación, es muy difícil eliminarlo. Ésta es la razón por la cual las estructuras de varios ministerios parecen colchas a las que se han añadido parches a lo largo de los años. Es común ver duplicación de funciones, confusión acerca de las funciones y una coordinación y comunicación deficientes entre diferentes unidades. Cuando el nuevo ministro y el equipo técnico empiezan a trabajar, no lo hacen con un pizarrón en blanco en el que diseñan la organización con la que quisieran trabajar. Heredan una estructura organizacional con una historia que tiene un gran peso en la definición de las dinámicas del sistema educativo y de los roles de quienes trabajan en él.

Uno de los cambios más difíciles es el de las funciones de *inspección*, es decir el sistema de orientación y supervisión pedagógica, que se encuentra en casi todos los sistemas educativos del mundo. Esto tiene que ver con cuestiones del personal, que se discuten más adelante, pero también es el resultado de la inercia generada por estructuras y posiciones tradicionales. Otro cambio estructural muy difícil de lograr ha sido la descentralización. Los ministerios de educación han intentado descentralizar la oferta de servicios educativos pero, frecuentemente, la descentralización no se ha implementado porque la autoridad real de toma de decisiones, la capacidad o el financiamiento, no han apoyado esta meta.

Los espacios definidos por estructuras se convierten en bases de poder con un grupo —aquellos que son empleados en la unidad— que es más receptivo a los cambios marginales que a los cambios que amenazan la existencia de la unidad. Por lo tanto, es común la duplicación de funciones y los procedimientos son innecesariamente engorrosos. También es muy común que los nombramientos de maestros tarden varios meses y que tome aún más tiempo expedir el cheque

de pago al nuevo maestro. Esta larga secuencia de pasos no da como resultado un mejor control. Por el contrario, en muchos ministerios hay un problema de maestros fantasma, o de personas cuyo nombre está en la nómina de maestros aun cuando no ejercen la enseñanza. En un país donde trabajamos, los maestros permanecían en la nómina hasta un año después de que habían muerto o dejado el servicio. Estos problemas de malversación pueden ocurrir porque los funcionarios centrales no tienen un buen control sobre sus sistemas.

Un problema especial de la estructura de las organizaciones educativas se relaciona con proyectos financiados por agencias de asistencia internacional, o por la oficina del presidente o del primer ministro. Con frecuencia, estos proyectos generados externamente crean unidades de implementación como medio para superar la lentitud de la burocracia educativa. La unidad de implementación del proyecto puede resolver el problema de ajustarse a los tiempos y normativas de la agencia internacional o de la presidencia, pero al hacerlo restringe el aprendizaje organizacional, duplica funciones y se añade a la absurda colcha, la cual se prolonga mucho después de que ha terminado o se ha retirado el financiamiento para el proyecto. Hemos visto una cantidad de departamentos y unidades de ministerios de educación sin otro propósito aparente que emplear al equipo técnico que trabaja en esa unidad.

Además de la legislación y las normas, los ministerios con frecuencia preparan o participan en la preparación de planes de diferentes clases, principalmente, planes quinquenales, anuales, proyectos, planes estratégicos y otros. La planeación se lleva a cabo de diferentes modos. En algunos casos, hay oficinas especiales; en otros hay oficinas para la cooperación internacional y proyectos con ayuda externa; en otros más, la función de planeación es asumida por el grupo a cargo de la administración y presupuesto, y otras veces es asumida sobre una base adecuada, por diferentes unidades operacionales diseñadas por el liderazgo de alto nivel.

Un problema común que enfrentan los ministerios cuando emprenden la planeación educativa es la deficiente base de información para examinar el desempeño del sistema. Los buenos sistemas de información son raros. La mayor parte de los ministerios carecen de datos e indicadores adecuados para verificar los logros de las metas y objetivos educativos. Pocas veces pueden examinar de qué manera los objetivos educativos son afectados por los insumos y procesos. Ninguno de los ministerios en los que hemos trabajado tenía información sobre los costos de diversos insumos; los pocos que cuentan con datos sobre indicadores básicos, carecen de líneas estructurales y funcionales apropiadas de

comunicación con los responsables de la planeación. Los ministerios de educación planean utilizando mucha menos información de la necesaria para hacer análisis apropiados del desempeño del sistema y de las opciones para mejorar el desempeño, y mucha menos de la que está disponible en diferentes unidades del Ministerio.

Otro problema común relacionado con el establecimiento de metas y objetivos en los ministerios de educación es que, a menudo, la planeación se convierte en un ritual de impacto muy limitado en la administración cotidiana. Los planes se hacen por razones simbólicas y se olvidan tan pronto como el documento del plan está listo. Hemos observado en pocos ministerios que las estrategias y resultados planeados se empleen para verificar el desempeño y las operaciones rutinarias. La mayoría carece de una cultura de evaluación y de administración basada en el establecimiento de objetivos y actividades para alcanzar objetivos específicos, durante un periodo especificado, que sean claros.

Otro problema con la definición de metas se da cuando hay demasiada planeación, o más bien, demasiados planes en competencia. Una multiplicidad de proyectos, cada uno con su propio ciclo de planeación, fracasa al operar bajo un marco común de política, dejando a los ministerios con una serie desarticulada de prioridades y actividades propuestas que exceden su capacidad institucional. La planeación excesiva de este tipo más que contribuir estorba a la administración rutinaria.

Personal

Tan importantes como las metas y estructuras que definen las organizaciones educativas, son los equipos técnicos que trabajan en ellas. ¿Quiénes son los maestros y administradores de un sistema educativo dado?, ¿cómo son contratados?, ¿cuáles son los factores que influyen en su nombramiento, asignación y promoción? Las respuestas a estas preguntas son centrales para entender el nivel de habilidades y compromiso de aquellos cuyos salarios dan cuenta de la mayor parte de los fondos de la educación pública.

Para mucha gente talentosa, la educación no es una carrera atractiva. La complejidad de las estructuras educativas, la falta o la inadecuación de las regulaciones formales para la enseñanza, los bajos salarios y las limitadas oportunidades de promoción de los educadores, alejan a aquellos que tienen otras opciones.

Como resultado, hay muchos casos en los que quienes optan por enseñar no son los mejores y más brillantes o los más persistentes de una generación dada. En muchos casos, una parte significativa de los administradores del sistema educativo, especial pero no exclusivamente, de los más bajos niveles, son maestros que han ascendido a través de los rangos. Enseñar rara vez provee una estructura que permita el desarrollo profesional para quienes permanecen en la enseñanza. Para mejorar en las responsabilidades y beneficios, los maestros tienen que dejar la enseñanza y convertirse en directores, supervisores y, eventualmente, en administradores del Ministerio de Educación.

Es común que los nombramientos de maestros y miembros del equipo técnico, desde los niveles más bajos de responsabilidad hasta los más altos, se hagan con base en criterios distintos de los de la competencia de los candidatos o los requerimientos institucionales. Como el empleador más grande del sector público, el Ministerio de Educación es una fuente deseable de padrinazgo político para recompensar a los amigos de aquellos que están en el poder. Esto tiene tres consecuencias. Primero, reduce el conjunto disponible de candidatos con una alta probabilidad de selección o promoción, dejando a aquellos que tienen un patrón político poderoso; éstos pueden no ser los mejor calificados. Segundo, refuerza una doble norma como código de conducta, en el que el equipo técnico sabe que el mérito y el desempeño no son los modos preferidos de ascenso organizacional. La tercera consecuencia es que disminuye la eficiencia global de los grupos de trabajo; individuos incapaces alcanzan posiciones de autoridad donde tienen que administrar el trabajo de otros. Como resultado, los sistemas de reclutamiento, promoción e incentivos (monetarios y no monetarios) frecuentemente impiden que las burocracias contraten y retengan un equipo técnico capaz. En muchos casos, la legislación y las normas viejas hacen que el costo político y práctico de despedir a un equipo técnico incompetente, sea muy alto.

Un problema común de los ministerios de educación es la falta de administradores competentes. Muchas personas que acaban como directores de escuela, supervisores y administradores de nivel medio y alto, sólo fueron formados como maestros. Fueron nombrados administradores por su antigüedad o por sus conexiones políticas; desde luego, hay algunos que son competentes y hábiles para desempeñar sus funciones. No existen estudios sistemáticos de las capacidades administrativas de los ministerios de educación. Nosotros hemos trabajado en algunos ministerios que están bien manejados; muchos no.

Un resultado del equipo técnico calificado deficientemente es que muchas burocracias educativas son incapaces de satisfacer los requerimientos técnicos y legales de un programa ambicioso de cambio. Muchos ministerios no pueden sostener un diálogo efectivo con los ministerios de finanzas para asegurar un flujo adecuado de recursos y financiar las iniciativas de cambio. Muchos carecen de las habilidades para comprometer a otros grupos de la sociedad a un diálogo y colaboración en relación con un programa de cambio. La incompetencia lleva a la disminución de la eficacia personal, a la inseguridad y al deseo de refugiarse en una mayor centralización en la toma de decisiones, reforzando los problemas de las grandes burocracias centralizadas.

Las deficientes prácticas del personal agravan los problemas de las estructuras administrativas rígidas y disfuncionales. La dinámica de los ministerios de educación, con frecuencia, se entiende mejor a través del lente de las lealtades políticas, familiares o de clanes, que a través del lente de las estructuras y procedimientos administrativos. La influencia de estas lealtades debilita la cultura de la administración, haciendo más difícil organizar la acción colectiva en busca del logro de objetivos específicos en un periodo determinado previamente. Los objetivos y estrategias no declarados, tales como fomentar el poder de un patrón político común, a menudo predominan sobre las metas y objetivos declarados en la legislación y en los planes educativos.

Los ministerios de educación no están solos con sus problemas. Comparten estas limitaciones con otras agencias de los sectores público y privado. Los esfuerzos por intentar romper la cultura organizacional definida por estas prácticas enfrentan mucha resistencia no sólo del equipo técnico y de la historia, sino también del ambiente externo en el cual operan los ministerios.

Los reformadores subestiman lo que se necesita para ayudar a la gente a aprender a hacer las cosas de manera diferente. Hay muchos ejemplos de descuido en las necesidades de formación de maestros en los esfuerzos por cambiar el currículo o la tecnología de instrucción. De manera similar, más que crear oportunidades para desarrollar las competencias administrativas de los directores, muchas reformas las dan por hecho.

Otra limitación del personal que enfrentan los ministerios de educación se relaciona con el relativamente bajo estatus y la alta rotación en muchas posiciones administrativas de alto nivel. La educación es una profesión donde el conocimiento y la experiencia no parecen ser valorados por el público. La mayor parte de la gente que ha asistido a la escuela o que tiene hijos que han asistido a la escuela, se siente suficientemente competente para dar opiniones acerca de lo

que es apropiado o sobre las mejores prácticas. Esto es verdad, aun para problemas convergentes de los cuales el lego no tiene un conocimiento especial para resolverlos. Los legos tienden menos a alegar su conocimiento y experiencia en profesiones tales como ingeniería, abogacía o medicina. La gente que comúnmente cruza puentes o usa elevadores, no piensa en sí misma como experta para resolver problemas de puentes o elevadores.

Es común que los ministerios de educación estén dirigidos por gente de un rango diverso de antecedentes profesionales y experiencias, cada uno con sus propias preferencias personales y teorías sobre la mejor manera de mejorar la educación. Cuando esto sucede en sistemas altamente centralizados de toma de decisiones, con oportunidades limitadas para el diálogo con otros grupos de intereses y con controles y contrapesos limitados, los problemas son más serios. Lamentablemente, muchos de los ministros de educación están poco familiarizados con la educación pública de la cual son responsables. Nunca asistieron a escuelas públicas, ni tampoco sus asociados cercanos, o sus hijos. Aquellos pocos ministros que alguna vez fueron maestros, rara vez, si acaso, enseñaron en escuelas primarias.

Por varias razones, el periodo promedio de gestión de los ministros de educación es relativamente corto, menor de un año en algunos países. En países donde la educación no es una prioridad, los ministros buscan nombramientos más prometedores. Donde la educación es una prioridad, los políticos ambiciosos permanecen lo suficiente para iniciar un programa de reforma que atraiga la atención pública.

Aunque esta rotación afecta la moral entre los educadores profesionales de alto nivel, en la práctica real tiene un efecto relativamente reducido, dada la complejidad de la burocracia. Los funcionarios de menor nivel han desarrollado una miríada de maneras de disipar las fuerzas del cambio provenientes de los niveles más altos. El costo de la rotación del liderazgo es que restringe el desarrollo de marcos (o de la memoria) institucionales sobre las consecuencias de innovaciones provenientes de dichos niveles. Estos cambios también hacen que el equipo técnico más permanente en la burocracia sea escéptico respecto al cambio. Los cambios frecuentes de ministros de educación y otros funcionarios técnicos de alto nivel crean organizaciones con una memoria extremadamente corta. La rotación reduce la capacidad del Ministerio de negociar con éxito con organizaciones dentro de su ambiente, que tienen mayor estabilidad en su liderazgo. Los sindicatos de maestros y otros ministerios,

tales como el de finanzas o el de planeación, llevan ventaja porque sus líderes suelen ser más estables en sus cargos.

Los sindicatos de maestros son un grupo especialmente importante para entender la dinámica de las organizaciones educativas. En proporción con el gran conjunto de personas que representan, los sindicatos comparten algunos de los retos de los ministerios de educación de gran tamaño. Aunque las condiciones varían de país a país, a lo largo del tiempo muchos sindicatos han perdido contacto con los intereses de sus afiliados y se han convertido, en la práctica, en una fuerza regresiva, en defensa del *statu quo*, más que en una fuerza de cambio. En particular éste es el caso de sindicatos que han abandonado los medios democráticos para elegir al liderazgo y para desarrollar su agenda. Puesto que los líderes sindicales son los sobrevivientes de largos procesos que buscaron su aniquilación intelectual, ideológica y algunas veces física, no debe sorprendernos que la calidad de los argumentos desarrollados por muchos sindicatos, o sus tácticas de negociación, con frecuencia, parecen frenar la oportunidad educativa más que hacerla avanzar. Muchos sindicatos tradicionales y poco democráticos son un obstáculo para el cambio educativo.

Dada su débil capacidad, la mayor parte de los ministerios de educación no pueden más que preservar un equilibrio con los sindicatos de maestros, tomando poco en cuenta su impacto en la oportunidad educativa en el nivel de la escuela.

Presupuesto y fondos

El presupuesto es la columna vertebral de cualquier plan educativo, pero la mayoría de los planes elaborados por los ministerios de educación no tienen un respaldo financiero seguro. Con frecuencia, los planificadores de la educación no saben cuánto dinero estará disponible durante el año escolar que tienen por delante. Dadas las numerosas necesidades insatisfechas, es común que los funcionarios a cargo de la administración educativa afirmen que los fondos educativos son insuficientes. ¿Por qué algunos sistemas educativos gastan menos dinero que el necesario en la educación? Una respuesta simple es porque no cuentan con recursos suficientes; también se debe a que no saben cómo gastar bien y a tiempo.

El proceso de elaboración del presupuesto está débilmente unido al de formulación de prioridades. La mejor base para estimar el presupuesto educativo de un país no son las prioridades establecidas en el plan educativo, sino el presupuesto

del año anterior. Usualmente, los ciclos anuales de elaboración del presupuesto son ejercicios de cambios marginales de lo que se proyectó para el año previo. En unos cuantos países, el presupuesto del año siguiente se basa en los gastos reales de uno o dos años antes. En muchos países estos datos no están disponibles, así que el presupuesto se hace asumiendo un aumento gradual en los requerimientos del último año. Son muy raros los casos en los que el presupuesto educativo se derive o se desarrolle simultáneamente junto con el establecimiento de metas, objetivos y estrategias educativos.

Esto tiene una lógica. En muchos países, los salarios dan cuenta del 85 al 95% del gasto total en educación. Como empleados del sector público, los maestros y administradores tienen plaza o bien contratos por varios años. En cualquier año dado, entre el 85 y el 95% del presupuesto educativo está ocupado; esto es, debe gastarse de un modo específico. Ésta es la fuente fundamental de la inercia en educación. Los ministerios sólo pueden hacer más o menos de lo que han hecho en el pasado, ya que es todo lo que el presupuesto les permite hacer.

Por tal razón, los proyectos con ayuda externa son importantes. Aun cuando generalmente representan una porción muy modesta del gasto educativo total, brindan mayor libertad para financiar programas que se alejan de la tradición. En la búsqueda de maneras de financiar innovaciones o mejoras en la calidad, muchos países piden asistencia externa bajo la forma de donativos o préstamos. Éstos amplían los grados de libertad de los ministerios cuando se traducen en incrementos del presupuesto educativo. Sin embargo, en ocasiones, los préstamos educativos se reservan como apoyo presupuestal para financiar actividades dentro de los techos presupuestales preestablecidos para el sector. En algunos casos, éstos proveen financiamiento para gastos especiales tales como viajes para observar proyectos de reforma educativa en otros países. Lo más frecuente es que provean de capacitación para que el equipo técnico lleve a cabo nuevas funciones y capacitación para maestros en nuevas formas de instrucción.

Estos donativos y préstamos tienen el efecto de ampliar las actividades del Ministerio, incrementando el monto total de ingresos requeridos. Ésta puede no ser la intención del donador o de la agencia de préstamo, pero generalmente es imposible, para los ministerios, detener lo que están haciendo para hacer algo más. Casi todos los proyectos con financiamiento externo crean actividades paralelas con un equipo técnico también paralelo. El Ministerio tiene dos opciones: 1) puede intentar persuadir al poder legislativo para que se incremente el gasto total en educación, o 2) puede liquidar proyectos viejos. Esto último es políticamente difícil. A menos que los ministerios hagan provisiones para incorporar

gradualmente en su presupuesto regular los rubros costeados con el proyecto financiado por el exterior, los procesos de cambio no serán institucionalizados. Ha habido numerosos proyectos de libros de texto que murieron tan pronto como cesó el financiamiento del donador para el papel, y muchos proyectos de sistemas de datos e información se detuvieron cuando el financiamiento local no pudo hacerse cargo del mantenimiento de las computadoras o de los accesorios.

La oficina de presupuesto del Ministerio de Educación, por lo general, está enfocada al diálogo con el Ministerio de Finanzas más que con otras divisiones técnicas dentro del Ministerio de Educación. Es raro que los presupuestos educativos sean preparados con base en un enunciado claro de objetivos y programas de actividades para alcanzar esos objetivos.

Los planes educativos pocas veces evalúan el costo-efectividad de diversas opciones de mejoramiento y comúnmente hablan un lenguaje diferente del que se habla en el Ministerio de Finanzas. Los planes educativos justifican sus metas en términos de la demanda social, mientras que los ministerios de finanzas están preocupados en los techos presupuestales. El diálogo entre educación y finanzas es una serie de negociaciones para definir los techos del presupuesto del sector. Debido a que los ministerios de finanzas están, en muchos países, preocupados por la administración de la escasez y que los ministerios de educación no pueden pensar y hacer propuestas empleando un lenguaje que efectivamente pueda captar el interés del equipo técnico de finanzas, la educación recibe menos fondos de los que juzga necesarios para sacar adelante sus programas.

La excesiva burocracia y las regulaciones del financiamiento y de la educación retrasan la liberación de los fondos asignados. Por ejemplo, hay muy poca flexibilidad para transferir fondos de cuentas que tienen un ritmo bajo de gastos, a cuentas con un ritmo alto. Puesto que muchos presupuestos se elaboran con excesivo detalle en la programación de los gastos para cuentas específicas y dada la poca coordinación con las unidades operativas, es común ver unidades paralizadas porque se quedaron sin fondos, mientras que otras tienen más de lo que pueden gastar. Irónicamente, estas excesivas regulaciones no necesariamente mejoran el apropiado uso de los fondos. Un factor que a veces retrasa la liberación de fondos para el propósito al que están destinados es que pueden ser empleados como inversiones en el corto plazo, para generar intereses y financiar varias causas, ajenas a aquellas para las que se reservaron. Sabemos de varios casos en los que las contribuciones para campañas políticas han sido financiadas

con los intereses generados por la inversión de presupuestos educativos en esquemas de corto plazo.

La lenta liberación de los fondos educativos por los ministerios de finanzas es un modo de reducir la capacidad de la burocracia para desarrollar algunas de sus actividades. Un Ministerio de Educación no puede gastar los fondos, que debió haber gastado en 12 meses, en los últimos seis meses del año. La lenta liberación de fondos también erosiona el poder adquisitivo de esos fondos. Los retrasos en el pago a los maestros, un problema común en muchos países, obliga a que éstos adquieran deudas personales para satisfacer sus necesidades vitales básicas. Las tasas de interés, más altas que las comerciales, establecidas por vendedores locales y arrendatarios, absorben una alta cuota del salario de los maestros. Anticipando los retrasos en los pagos, muchos proveedores de servicios de los ministerios de educación —constructores, proveedores de libros de texto y otros— incluyen alzas en sus precios como manera de compensar el valor del capital que perderán hasta que puedan cobrar por sus servicios. El pago puntual de servicios y salarios es tan raro que empleados o proveedores de servicios impacientes ofrecen una tajada a los funcionarios responsables de desembolsar los fondos, a cambio de la liberación de sus pagos.

La falta de sincronía en la preparación del presupuesto educativo y en la programación de las actividades educativas, cuando éstas se planean, junto con la escasa integración y coordinación de actividades de diferentes unidades, dificulta la distribución efectiva de los servicios educativos. Por ejemplo, es común que los supervisores escolares no puedan supervisar las escuelas porque los fondos para el transporte o para los gastos diarios no están disponibles. A veces sucede que se construyen escuelas pero que no se puede nombrar a los maestros porque la construcción no estuvo coordinada con la autorización de los nombramientos o para proveer a la escuela de los suministros básicos.

La causa fundamental de que muchas escuelas se encuentren en malas condiciones (donde los maestros no tienen materiales para enseñar, donde los libros de texto llegan pero los maestros no tienen gis, o donde se construyen nuevas aulas pero el nuevo mobiliario nunca llega) es que los ministerios de educación enfrentan crudas realidades financieras. Éstas incluyen financiamiento insuficiente, o escasamente coordinado con el proceso de establecimiento de las prioridades educativas, lenta distribución de fondos y, algunas veces, empleo de los fondos para propósitos distintos de aquellos que se pretenden. En muchos casos, las comunidades locales hacen contribuciones financieras a las escuelas. Cuan-

do estos fondos deben ingresar al fisco, sobrevienen los mismos retrasos en su liberación, como sucede con el resto del dinero que se asigna a las escuelas.

Visualizar los sistemas educativos como organizaciones nos ayuda a ver que hay un largo trecho entre informar el cambio de política y producirlo. Las buenas ideas son sólo un insumo de un largo proceso de cambio organizacional. Los sistemas educativos tienen muchas características que se convierten en cerrojos de la puerta del cambio. La inercia y rutina burocráticas no paralizan al sistema; lo mantienen haciendo más de lo mismo. Esto no debe ser subestimado porque los sistemas educativos, especialmente en los países en desarrollo, han alcanzado grandes logros en la expansión del acceso a la educación durante las últimas tres o cuatro décadas. Pero esta capacidad de hacer más de lo mismo es problemática dado el cambiante ambiente externo de los sistemas educativos y dadas las necesidades emergentes de flexibilidad y adaptabilidad. La clave es abrir estos grandes y complejos sistemas, con sus múltiples metas e inadecuadas estructuras, mal dotadas de personal técnico y con procesos deficientes de elaboración del presupuesto, y ayudarlos a aprender de la experiencia y habilitarlos para el cambio.

Antes de abordar la manera de abrir estos cerrojos, necesitamos mirar hacia otra fuente de complejidad para los sistemas educativos: el ambiente externo en el que operan.

El complejo ambiente externo de los sistemas educativos

Las políticas educativas son difíciles de informar porque muchos grupos diferentes se interesan en formarlas. Por ejemplo, una propuesta para actualizar el currículo en matemáticas atrae la atención de los editores de libros de texto, de los maestros de matemáticas, de los empleadores que requieren que sus empleados tengan ciertos niveles de habilidad matemática, de los padres de familia interesados en la admisión de sus hijos en la universidad, de los departamentos de matemáticas de la universidad y de otros que se interesan en el resultado y sienten que tienen derecho a opinar. Cada grupo intenta configurar la política para que ésta represente sus intereses.

Estos grupos son llamados *portadores de intereses (stakeholders)*. Su inclusión en el proceso de decisión es hoy ampliamente aceptada como un método importante de acrecentar la información para la toma de decisiones y el compromiso hacia las decisiones, una vez que éstas han sido tomadas. El concepto se ha usado más en la administración de negocios y en la investigación evaluativa.

Desarrollo del concepto de portador de interés

El concepto de portador de interés fue publicado por primera vez en 1965 (Ansoff, 1965). La participación de los portadores de intereses apareció por primera vez en el trabajo pionero de Ackoff sobre estrategia para el rediseño corporativo (Ackoff, 1974). Hoy se recomienda el análisis de los portadores de intereses en muchos textos sobre administración corporativa, especialmente para la administración y la planeación estratégicas (Alkhafaji, 1989; Bryson, 1990; Godet, 1991; Hatten y Hatten, 1988; Stoner y Freeman, 1992). Los administradores de empresas que proponen el uso del concepto sostienen que la información sobre los portadores de intereses, que constituyen el ambiente de la organización, puede mejorar el logro de las metas organizacionales. El que los portadores de intereses se involucren activamente en la planeación organizacional y en la toma de decisiones, aumenta la probabilidad de que la acción tenga éxito. Recientemente, el concepto ha sido usado para criticar la ética de las prácticas en los negocios (Collins, 1989; Langtry, 1994) y para proponer una forma de organización de negocios, controlada por portadores de intereses (Schlossberger, 1994; Weiss, 1994).

El concepto de análisis de portadores de intereses fue utilizado por primera vez en los setenta por el Instituto Nacional de Educación, en la evaluación de programas, como parte de los esfuerzos por mejorar su diseño y administración (Bryk, 1983; Stake, 1975). El entusiasmo por involucrar a los portadores de intereses en el diseño e implementación de la evaluación ha crecido continuamente. Una revisión reciente de la investigación sobre evaluación participativa enumera más de 80 referencias (Cousins y Earl, 1992).

Hay muchos argumentos que se dan como apoyo para involucrar a portadores de intereses en el proceso de evaluación. Uno es que la toma de decisiones puede mejorarse aumentando la información sobre el rango de intereses, objetivos y compromisos de los pretendidos beneficiarios de programas y sobre medios alternativos para alcanzar esos objetivos y satisfacer esos intereses, manteniendo, a la vez, el compromiso. Por ejemplo, involucrar a los padres de familia en el diseño de una nueva unidad curricular, puede alertar a los planificadores sobre tópicos sensibles que deben ser evitados. Los maestros pueden ser capaces de sugerir formas alternativas de organizar la unidad. Otro argumento es que el involucrar a grupos interesados en el proceso y resultado de los programas, aumenta la comprensión de esos grupos acerca de los objetivos y limitaciones, eleva la legitimidad de cualesquiera políticas que se elijan finalmente y contribuye a movilizar el apoyo para la implementación de la política. Los beneficios

de involucrar a los portadores de intereses en la planeación y en el proceso de toma de decisiones son reconocidos por aquellos que operan dentro de la perspectiva del realismo crítico y por los que son constructivistas (Maxwell y Lincoln, 1990). Se han hecho, por lo menos, cuatro aplicaciones del análisis de los portadores de intereses fuera de los Estados Unidos (Bamberger, 1991; Lawrence, 1989; Salmen, 1989; Thompson, 1991).

Para informar a los portadores de intereses es necesario saber quiénes son y en qué están interesados. Se han hecho relativamente pocos trabajos sobre el desarrollo de métodos para identificar a los portadores de intereses y a sus intereses. En el campo de los negocios, un estudio pionero, realizado por Rhenman (1968), propuso una cuadrícula de portadores de intereses, una matriz que los ordena de acuerdo con su fuente de poder (es decir, formal o electoral, económica o política) y el tipo de interés que tienen en la decisión de una organización (es decir, equidad, económico o influencia). Diversos portadores de intereses se comparan unos con otros, en cuanto a la dirección de la influencia, las dimensiones económica, tecnológica, política, social y directiva. Otra aproximación define a los portadores de intereses como partidarios, imparciales u opositores, y después se pregunta acerca de las acciones, creencias, potencial cooperativo e intereses de cada grupo (Hatten y Hatten, 1988). La parte central de la planeación estratégica de Godet (1991), es el uso de una serie de matrices para determinar el poder y el interés relativo de diversos portadores de intereses acerca de las cuestiones críticas. Pero la mayoría de los estudios en el campo de los negocios no hace referencia alguna a la manera como fueron identificados los portadores de intereses.

En la evaluación de programas, la mayor parte del trabajo metodológico se refiere a las técnicas para obtener información de los portadores de intereses (Brandon, Lindberg y Wang, 1993a; 1993b; Hallet y Rogers, 1994). Weiss (1983) hizo una de las pocas listas de los grupos que deben ser incluidos como portadores de intereses. En la mayoría de las publicaciones, la selección de posibles participantes es *ad hoc* y, más que derivarse de un método formal de identificación, se basa en circunstancias específicas. Con unas cuantas excepciones (por ejemplo, Timar y Kirp, 1989), no se ha considerado qué grupos se han dejado fuera del análisis y las consecuencias de esta exclusión. Por ejemplo, en un estudio, la participación en el desarrollo de un sistema de supervisión del desempeño educativo estuvo limitada a los superintendentes, a los miembros del consejo escolar, a los maestros y a los representantes de los grupos educativos profesionales. No se hizo mención de quién fue excluido (por ejemplo, contribuyentes que no son

padres de familia y profesionales de la evaluación) y del posible impacto de su ausencia (Henry, Dickey y Areson, 1991).

Aunque se ha puesto alguna atención en las etapas o momentos en los que los portadores de intereses deben participar durante el proceso de evaluación (Ayers, 1987), no ha sido en forma sistemática en cuanto a los momentos más apropiados para involucrarlos durante los procesos de formulación de política y de planeación, y tampoco en los más adecuados para su participación, según diferentes categorías de portadores de intereses.

La falta de atención en el proceso es, según Kelly y Maynard-Moody (1993), el resultado de una confianza excesiva en la perspectiva positivista de la ciencia social. Estos autores ofrecen una crítica pospositivista, que destaca la construcción de significado por parte de los participantes en el proceso de la política. Proponen que, para un análisis efectivo de los portadores de intereses, es esencial superar la descontextualización inherente al uso de los métodos objetivos. Redefinen la objetividad como el resultado de un proceso de recontextualización que produce un acuerdo intersubjetivo.

El conjunto más sofisticado de procedimientos para el análisis de los portadores de intereses es el desarrollado por Reich y Cooper (1995). Los procedimientos se denominan *cartografía política* y se presentan en forma de texto, así como en un programa interactivo de computadora basado en *Windows*. El método propone identificar “todos los aspectos de la política pública —lo que se incorpora a la agenda, quién apoya un asunto, quién se opone a un asunto, si el asunto recibe aprobación oficial, y si la política oficial se implementa” (*ibid.*: 5). Los procedimientos fueron desarrollados, originalmente, para identificar a los portadores de intereses de varios tipos en cuestiones de salud, específicamente, una reforma para el cuidado de la salud. Todos los datos son suministrados por el usuario de la cartografía política. El procedimiento se inicia con la identificación de la decisión principal o el establecimiento de la política; enseguida, se especifican las metas, mecanismos e indicadores de la política. El procedimiento requiere que el usuario identifique el tipo de portador de intereses (por ejemplo, organización, grupo social, o individuo), su posición respecto a la política, la fuerza de su posición, su poder (formulado como un juicio subjetivo por parte del usuario) y la medida en que el poder se concentra en ese asunto o se dispersa. Después, el usuario enumera varias consecuencias de la implementación de la política e indica cuál de los portadores de intereses sería afectado y en qué grado. La comparación de esta información con la referida a cuáles de los portadores de intereses son más importantes para el usuario, sugiere más preguntas en relación con la

factibilidad de la política y las oportunidades de influir en esa factibilidad por medio de la formación de coaliciones.

La cartografía política es, por mucho, el método más avanzado para el análisis de los portadores de intereses; sin embargo, carece de marco conceptual. El modelo del proceso político que subyace a la cartografía política está implícito, a pesar de que parece derivarse de un modelo pluralista y asume que el proceso político es el mismo en todos los sectores. Se piensa que la política pluralista domina en los Estados Unidos; pero en países con una tradición de gobierno más centralizada, el Estado juega un importante papel. Por lo tanto, tal vez es necesario transformar la cartografía política para ajustarla a la realidad de aquellos países en los que el Estado juega un papel dominante en los procesos políticos y en los relativos a las políticas públicas.

*Procedimientos para la identificación
de portadores de intereses en educación*

Welsh y McGinn (1996) han desarrollado un marco conceptual para el análisis de los portadores de intereses en la educación pública, el cual conduce a un conjunto de procedimientos para la identificación comprehensiva de los portadores de intereses, de su importancia relativa en los procesos de formulación de política, planeación e implementación y de los momentos más apropiados para que sean involucrados por parte de diferentes grupos. El marco ofrece una excelente descripción del complejo ambiente externo de un Ministerio de Educación.

Definición de portadores de intereses. Los portadores de intereses son definidos como personas o grupos con un interés común en una acción particular, en sus consecuencias y en quién es afectado por ésta. Todos los actores de un contexto institucional son portadores de intereses potenciales o pasivos. En educación, esto incluye a grupos tan diversos como padres de familia, niños, Asociaciones de Padres de Familia (APF), facultades de educación, contribuyentes, sindicatos de maestros, empleados del servicio público, contratistas públicos, empleadores, organizaciones profesionales y otros. Todos estos grupos tienen un interés en el establecimiento de la agenda educativa y en moldear a las organizaciones que se establecen para participar en el proceso de provisión de la educación.

En este proceso, algunos actores pasan de ser portadores potenciales de intereses, a ser portadores cinéticos o activos. Los portadores de intereses cinéticos por lo general persiguen sus intereses desde la situación (contexto) de

una organización particular. Se enfocan en asuntos particulares que tocan directamente sus intereses. Es aquí donde se dan los pisotones y, a medida que los portadores de intereses entran a las coaliciones, se encuentran las parejas de baile. El proceso puede tener efectos de transformación, conforme las coaliciones ven intereses y posibles efectos no reconocidos antes. Las transformaciones conducen a cambios en el contexto organizacional. Welsh y McGinn (1996) advierten que se ha puesto poca atención en el hecho de que los portadores de intereses cambian (como los camaleones) con el contexto y, a su vez, cambian el contexto porque están aprendiendo mediante la participación.

Categorías de intereses. Los intereses o efectos de la acción realizada por los portadores de intereses toman tres formas diferentes que identifican tres categorías de éstos. Un primer conjunto de intereses se enfoca en el proceso de generación de la decisión, organización de un programa y dirección de un sistema. El interés es producir algo o evitar que se produzca. Puede emplearse el término generación en lugar de producción, para evitar la implicación de que siempre hay un producto tangible y de que hay un producto final cerrado al aprendizaje y al cambio posteriores. Por otro lado, es importante tener presente que un grupo importante de portadores de intereses centra su atención en el proceso de generar las condiciones que hacen posible la educación.

Ejemplos de generación en educación son el desarrollo de currículo, la impresión de libros y la construcción de escuelas. Los maestros producen o generan educación cuando desarrollan currículo, pero enseñar el currículo diseñado por otro no se incluye en esta categoría. La primera categoría de portadores de intereses son los generadores o productores.

Un segundo conjunto de intereses y de acciones se preocupa por la distribución del producto generado. A veces, esta distribución involucra un intercambio de dinero, en cuyo caso el interés está en vender el producto. Sin embargo, por lo general, la distribución es el dar educación. Los maestros algunas veces pueden producir currículo, pero con mayor frecuencia son distribuidores; ellos dan educación. Los directores de la educación no producen libros de texto, pero se interesan en su distribución. Los maestros pueden estar involucrados en el proceso de distribución de estudiantes en diferentes niveles, pero no lo están en las decisiones sobre los recursos que hacen posible un patrón particular de distribución. Para algunos, la privatización de la educación pública significa el control privado sobre la distribución de un currículo públicamente producido. La segunda gran categoría de portadores de intereses es la de los distribuidores.

Un tercer conjunto de intereses en la educación se enfoca en los beneficios que han de derivarse de la aplicación del producto. Los estudiantes y sus padres usan la educación para mejorar las oportunidades de vida de los estudiantes, tanto como para mejorar su calidad de vida. Los empleadores también son usuarios, así como una variedad de otros grupos de la sociedad que esperan que el producto de la educación contribuya al logro de alguno de sus objetivos. Es importante notar que son los usuarios, y no los productores, quienes financian los sistemas educativos. Quienes financian los sistemas educativos centran su interés en la utilidad del producto más que en la manera como se produce.

Cualquier persona o grupo dado puede ocupar más de una de estas categorías. Por ejemplo, una persona puede ser tanto el padre o la madre de un estudiante (un usuario) y un trabajador del Ministerio de Educación (un generador o un distribuidor). El propietario de una firma de construcción es un productor y también puede ser un usuario interesado en la calidad de los graduados que pueda contratar. La expresión de estos intereses ocurrirá en diferentes momentos, de acuerdo con el proceso o ciclo de la formulación de la política y la implementación. Como consecuencia, el Ministerio de Educación experimenta un ambiente inestable; el conjunto de portadores de intereses que intentan influir en su política y en la acción cambia a lo largo del tiempo, de acuerdo con el asunto y con la etapa del proceso de formulación e implementación de la política.

Momentos en la expresión de los intereses

Welsh y McGinn (1996) identifican seis momentos en el proceso de formulación e implementación de la política. Los definen como momentos para indicar que son transitorios, aunque puedan tener lugar a lo largo de días o semanas. El reconocimiento de que la formulación e implementación de la política es un proceso complejo, no lineal, frecuentemente recursivo, que permite y atrae la participación de diferentes personas y grupos en diferentes momentos, es de menor importancia que el número de categorías. Estos momentos se ilustran haciendo referencia al desarrollo e implementación de una política relativa a la educación secundaria en Jamaica. Los seis momentos son: manifiesto, política, programa, proyecto, aplicación y evaluación.

Manifiesto. El manifiesto se refiere al resultado de las discusiones durante el periodo en el que los portadores de intereses institucionales y organizacionales

identifican un asunto o un conjunto de ellos que requieren acción. Dependiendo del peso de estos asuntos, otros portadores institucionales de intereses pueden resultar involucrados. La magnitud de este asunto incorpora, progresivamente, a más portadores institucionales de intereses, los cuales pasan de una posición potencial a una cinética, con lo que ejercen su influencia en relación con sus intereses institucionales. Por ejemplo, el debate sobre la educación secundaria en Jamaica duró varios años, en especial entre los intelectuales y los burócratas de la institución, antes de que el gobierno decidiera, finalmente, sacar adelante una reforma.

Los portadores cinéticos de intereses que participan en este momento son aquellos que se definen a sí mismos como poseedores del derecho de definir objetivos para el sistema educativo. Éste es el grupo más grande de portadores de intereses que se involucra en el proceso de formulación e implementación de la política. En Jamaica, todos los sectores de la sociedad participaron de alguna forma en la discusión sobre los problemas del sector educativo, y expresaron una variedad de intereses. Sin embargo, el gobierno sólo reaccionó al manifiesto de los portadores de intereses, quienes demandaron un mayor acceso a la educación secundaria.

Política. Del conjunto mayor de portadores de intereses cinéticos, se autoselecciona a un grupo menor; éste desarrolla su manifiesto y se involucra en la definición de metas y de los métodos generales que han de emplearse en esa consecución. No todos los portadores potenciales de intereses están familiarizados con el proceso de la política o se atribuyen a sí mismos competencia en la definición de políticas. Son excluidos de este proceso los grupos que carecen de información sobre el modo en que se formula la política educativa. Dentro del Ministerio, los funcionarios de más bajo nivel y los maestros son excluidos de la formulación de política, aun cuando son portadores de intereses. Por otra parte, los funcionarios de los sindicatos de maestros pueden ser incluidos en el proceso. La respuesta al manifiesto en Jamaica fue una decisión de política de ampliar el acceso al ciclo superior de la educación secundaria (el segundo ciclo del nivel de secundaria) pero dejando intacto el sistema elitista de secundaria establecido.

Las elecciones iniciales de política desencadenan otra ronda de debate público que puede dar como resultado una reformulación de los manifiestos articulados por los partidos políticos o presentados al gobierno por los portadores de intereses. No obstante, el debate puede atraer a más portadores potenciales e institucionales de intereses y puede acrecentar el conjunto de portadores de intereses organizacionales que se involucran en la formulación de la elección de la política.

Programa. El proceso de traducir las políticas en programas es llevado a cabo por el equipo técnico de la organización educativa, ocasionalmente con la participación de expertos y grupos especiales de interés de la institución en general. A menudo, estos últimos representan diferentes niveles (internacional, nacional, regional y local). La asignación de la responsabilidad de la formulación del programa, activa a los portadores potenciales de intereses de la propia organización. En Jamaica, los participantes en el diseño del programa *Reform of Secondary Education* (ROSE) [Reforma de la Educación Secundaria] involucraron a funcionarios del Banco Mundial, al equipo técnico de la oficina nacional de planeación, a profesores universitarios, a representantes de algunas de las escuelas secundarias superiores y a funcionarios de alto nivel del Ministerio de Educación. La participación del Banco Mundial fue precedida por un acuerdo (política) de que el Banco Mundial aportaría la ayuda para el nivel de secundaria, mientras que la *United States Agency for International Development* (USAID) [Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional] y el Banco Interamericano de Desarrollo, aportarían la ayuda para el nivel de primaria. El grupo de portadores de intereses que diseñaron el programa ROSE eligió una estrategia para mejorar la calidad de las escuelas secundarias básicas (el primer ciclo del nivel de secundaria), con el fin de que más estudiantes aprobaran el examen de ingreso a las escuelas secundarias superiores. El proceso de diseño del programa es iterativo y puede incluir la reformulación del enunciado general de la política.

Proyecto. Los conjuntos específicos de actividades que se desarrollan durante los programas se denominan *proyectos*. ROSE aporta fondos para mejorar las escuelas secundarias básicas existentes. Cada una de las escuelas elegidas para su mejoramiento es considerada un proyecto. Los portadores de intereses que se involucran en esta etapa, por lo general son aquellos inmediatamente afectados por cada proyecto. Debido a que hay una mayor demanda de ingreso a las escuelas secundarias superiores de la que puede ser satisfecha en Jamaica, los funcionarios de secundaria superior no intentan influir en la elección de las escuelas secundarias básicas que habrán de recibir insumos adicionales. Por otra parte, los funcionarios locales que no participaron en el diseño del programa ROSE tratan de captar fondos destinados al mejoramiento de las escuelas para las instituciones de su distrito.

Aplicación. Como en todas las organizaciones, las personas que toman las decisiones de política (incluyendo la elección de las escuelas que habrán de recibir los fondos del proyecto) no tienen los mismos intereses que los responsables del uso

de esos fondos. Las descripciones de proyectos y planes, con frecuencia dejan un campo de acción considerable para la intervención de quienes implementan y de los directores de instituciones escolares. A menudo, las acciones de estos portadores de intereses no son directamente visibles para muchos de los portadores de intereses que participaron en las decisiones sobre el programa o la política. En el ROSE, como en la mayoría de otros proyectos, lo que se hace en el momento de la aplicación no es lo que se esperaba. Los portadores de intereses que participan en este momento, más que actuar como representantes de grupos formales tienden a participar como individuos. La aplicación es el momento en el que los portadores de intereses “desformalizan” la política y el programa, al adaptar el proyecto a su contexto organizacional. Aun en esta etapa de desarrollo, los portadores potenciales de intereses se transforman en portadores de intereses activos o cinéticos. Algunas veces, como en el caso de los maestros de Jamaica, pueden tener intereses y valores comunes a los de los portadores cinéticos de intereses que se incorporaron antes, pero no necesariamente tiene que ser el caso.

Evaluación. Las evaluaciones son insumos para las discusiones sobre la adecuación de las políticas, programas y proyectos, y pueden conducir a su reformulación. Por esta razón, los funcionarios de los programas frecuentemente intentan controlar las evaluaciones en su diseño y ejecución y en la difusión de sus hallazgos. Las evaluaciones también pueden aportar elementos para el debate que conduce al manifiesto. No todos los programas incluyen procedimientos e instrumentos para evaluar la implementación del proyecto, en términos de las especificaciones del programa y de las metas de la política. Las evaluaciones pueden enfocarse en los insumos, procesos y resultados. Cada tipo de evaluación afecta a un conjunto diferente de portadores de intereses. En el ROSE, por ejemplo, los funcionarios del programa están más interesados en saber si los insumos se están proveyendo como se planeó, mientras que quienes participaron en la formulación de la política están más preocupados por saber si las admisiones a las escuelas secundarias superiores se han incrementado.

Es más probable que los usuarios tengan más peso en el momento del manifiesto y que sean consultados en los momentos de evaluación y de política. Los productores tienen más voz en los momentos de política, programa y evaluación. Los distribuidores del sistema educativo tienen su mayor influencia en los momentos de proyecto y de aplicación. El centro de atención y la intensidad del interés de cada grupo cambia de acuerdo con el momento del ciclo de formulación e implementación de la política. Sin embargo, el interés general es definido por las tareas del sistema que son afectadas por la política en cuestión.

Participación de los portadores de intereses de acuerdo con la categoría de la tarea

Los sistemas educativos se diseñan para llevar a cabo cuatro categorías principales de tareas. Welsh y McGinn (1996) identifican estas categorías como: acceso, retención, clasificación y ubicación. Los sistemas educativos llevan a cabo las siguientes tareas:

1. Reclutar, seleccionar y admitir estudiantes.
2. Intentar mantenerlos dentro del sistema el tiempo suficiente para que haya algún efecto de transformación.
3. Clasificarlos según nivel y tipo de conocimiento.
4. Otorgarles certificado para, y ubicarlos en, las instituciones de la sociedad.

Éstos son cuatro dominios de política. Diferentes portadores de intereses se involucran de acuerdo con el dominio particular de la política de la que se trate.

Las organizaciones educativas y sus proveedores son los productores de educación y se benefician de manera directa con el aumento en el acceso. Además de las personas directamente empleadas en la educación y de los propietarios de las organizaciones educativas, este grupo de portadores de intereses incluye: compañías de construcción; compañías que proveen materiales de instrucción, incluyendo libros de texto; vendedores de uniformes, comida y otros consumibles; compañías aseguradoras; universidades y firmas consultoras que proveen servicios de asistencia técnica; compañías que producen y aplican exámenes; y agencias nacionales e internacionales que se enriquecen con el buen o mal funcionamiento del establecimiento educativo. Cada uno de estos grupos puede ser movilizado para apoyar la expansión del acceso a la educación.

Aquellos involucrados en la distribución están interesados en las políticas que afectan las actividades asociadas con políticas de retención y clasificación dentro del sistema. Por ejemplo, los maestros están interesados, en primer lugar, en asuntos que afectan el modo como distribuyen la educación; esto es, el trabajo con los estudiantes. Estos intereses con frecuencia son definidos en términos de la calidad, pero afectan primariamente el trabajo que se espera que los maestros realicen. La mayor parte de los sindicatos de maestros están organizados para proveer condiciones de trabajo y compensaciones apropiadas para los maestros y para proteger sus empleos. Los directores de los sistemas educativos también pueden estar interesados en la calidad, pero muchos enfocan su atención en la

manera como se lleva a cabo el trabajo educativo; esto es, en el proceso de distribución.

Algunos grupos que parecen estar interesados en cuestiones de distribución (por ejemplo, aquellos que demandan incrementar la eficiencia en la educación) están real y básicamente interesados en el proceso de producción. Aunque se aprueba el mejoramiento de la calidad, las políticas que apoyan estos grupos casi siempre implican, en vez de hacer más con lo mismo, hacer lo mismo con menos. En cambio, los maestros pueden ser movilizadas para hacer más con lo mismo, como se ha demostrado en la capacidad de algunas políticas de dirección basadas en la escuela, de aumentar el trabajo de los maestros y el aprendizaje de los estudiantes, sin incrementar los salarios. Lo que sucede es que a los maestros se les permite tener más voz en la producción de la educación, y no sólo en su distribución.

Los grupos preocupados por la igualdad de las oportunidades educativas, incluyendo a los padres de familia y a los grupos étnicos, han aprendido que deben enfocarse tanto en las cuestiones de retención y clasificación, como en las de acceso. El programa ROSE, por ejemplo, pretende incrementar la clasificación de los estudiantes hacia los niveles más altos de la escuela secundaria, cambiando los criterios de clasificación.

Los usuarios están más interesados en la ubicación, pero también les afectan las políticas que tienen un efecto en el volumen y calidad de los egresados y graduados del sistema. Su interés primario es maximizar la cantidad de egresados y graduados de alta calidad del sistema. Dados recursos fijos, la expansión del acceso puede reducir la calidad. Las políticas para retener estudiantes que no se desempeñan bien, elevan los costos unitarios. Si las oportunidades de trabajo son pocas y hay muchos solicitantes potenciales, los empleadores pueden pretender que el sistema educativo imponga políticas de clasificación que restrinjan el número de graduados.

Síntesis

Los sistemas educativos operan en ambientes complejos y cambiantes. Un día el Ministerio tiene que lidiar con un conjunto de grupos portadores de interés y, al día siguiente, se presenta un conjunto diferente. Desde luego, hay largos periodos de reposo. Una vez que un grupo portador de interés se ha vuelto activo y ha demandado acción del Ministerio y que el manifiesto se ha proclamado, el Minis-

terio enfrenta fuertes mareas. Es improbable que las burocracias educativas tradicionales, aquellas con un alto grado de profesionalización (todo el equipo técnico con formación en educación), tengan marcos conceptuales o herramientas metodológicas para ser capaces de mantenerse informadas de los motivos e intereses de los grupos externos. En consecuencia, el Ministerio, a menudo, es sorprendido por las acciones de grupos externos, que pueden bloquear sus intentos por conseguir que las políticas sean aprobadas o implementadas. Las más difíciles de anticipar son las acciones de grupos cuyas oficinas centrales se encuentran fuera del país; es decir, las agencias internacionales, gobiernos extranjeros y fundaciones que intentan intervenir en cuestiones educativas nacionales. Con información limitada, y aún una más limitada capacidad para el análisis político, el Ministerio pierde su posición de titular como líder de la política educativa. El barco de la educación está entonces a la deriva, mientras varios grupos portadores de intereses luchan por controlar el timón.

PARTE II

APROXIMACIONES PARA INFORMAR LA POLÍTICA EDUCATIVA

Cuando las escuelas eran lugares donde maestros independientes ofrecían sus servicios, había poca necesidad de investigación formal sobre la educación. La relación entre las prácticas de enseñanza y los resultados de aprendizaje era lo suficientemente evidente, para los maestros y sus clientes, como para hacer posible el mejoramiento de la enseñanza y de los resultados asociados a ella. Desde luego, había una gran diversidad entre las escuelas y cada uno de los maestros que enseñaban en ellas.

Sólo cuando la Iglesia Católica Romana y los Estados-nación se interesaron en la estandarización de la escolaridad, la investigación se hizo importante. La Iglesia buscó uniformidad de creencia, mientras que el Estado buscó ciudadanos leales al menor costo posible. Experimentos controlados de diferentes formas de escolaridad aportaron las respuestas y las primeras políticas y planes para el sistema educativo. Alrededor de la mitad del siglo XVIII, la Iglesia había aprendido cómo brindar educación básica a grandes cantidades de niños. Los novicios sin habilidades previas para la enseñanza podían ser capacitados para implementar lecciones previamente escritas y para usar libros de texto estandarizados. La invención de la escuela organizada en grados, por los franceses, y el diseño de la educación en Prusia, basada en la observación de la forma en que se desarrollan los niños, fueron los fundamentos de los sistemas educativos masivos de hoy.

La investigación en educación fue moldeada sobre la base de las ciencias físicas, que en dos siglos había generado enormes cantidades de conocimiento y transformado las condiciones de la vida humana.

Tres perspectivas básicas sobre la utilización del conocimiento

Actualmente, hay tres perspectivas básicas sobre el problema de la utilización del conocimiento en la toma de decisiones. La primera aproximación es más antigua que Sócrates, pero ha sido brillantemente captada, en tiempos más recientes, por la metáfora de Isaac Newton que se refiere al universo como maquinaria de reloj. Esta aproximación define la verdad como universal e inmutable. La información que un tomador de decisiones requiere para estar en lo correcto es, dondequiera, la misma; depende sólo de los aspectos técnicos del problema particular y puede ser obtenida con precisión por cualquier persona. Esta perspectiva aboga por una ciencia única y universal, incluyendo una ciencia social universal y una historia universal, que hace posible especificar qué cursos de acción serán los correctos.

La segunda aproximación puede parecer sólo una modificación insignificante de la primera, pero la modificación tiene un gran significado político. Esta segunda aproximación acepta la universalidad de la verdad, pero destaca que lo correcto de una decisión no sólo depende de los aspectos técnicos del asunto, sino también de los objetivos del tomador de decisiones. Siempre puede ser verdad que *A* conduce a *B*, pero si alguien está buscando *C*, *A* puede no ser la respuesta correcta. Podemos valorar previamente lo correcto de una decisión, pero para hacerlo se necesita información técnica e información política (esto es, el conocimiento de valores y objetivos).

La primera aproximación fue dominante en la planeación educativa y en el análisis de política hasta los setenta. El fracaso de los sistemas centralizados y directivos de planeación desafiaron la aplicabilidad de la ciencia newtoniana en los asuntos humanos. Recientemente, la creciente popularidad entre los científicos de la física de las aproximaciones hacia la ciencia de la teoría de la relatividad y de los quanta, se ha filtrado a la ciencia social aportando nuevos argumentos contra las afirmaciones sobre las verdades universalmente aplicables.

Una manifestación de este cambio de pensamiento es el entusiasmo por la descentralización de la toma de decisiones. Las propuestas iniciales apenas movieron a los tomadores centrales de decisiones que aplicaban recetas universales a acercarse más a escuelas y maestros. En años recientes, hay una diversidad creciente dentro de los sistemas educativos nacionales, a medida que se concede autonomía a las provincias, distritos y a veces a las escuelas, para decidir sobre el currículo, la pedagogía, los horarios y las capacidades de los maestros.

Este movimiento está acompañado de demandas por la localización de conocimiento; es decir, por investigación que asegure que las decisiones locales serán correctas si se utiliza el conocimiento apropiado para esa circunstancia. Se considera que todavía es posible la determinación por anticipado de cuáles decisiones son las correctas, a través del riguroso análisis de política; es decir, del método científico. La verdad aún es universal e inmutable, pero ya no se ve como singular. Una vez que un tomador de decisiones ha decidido las metas, los aspectos técnicos del asunto determinan qué política debe proseguirse.

La tercera aproximación al conocimiento y a la toma de decisiones empieza con una nueva metáfora de la acción humana. En lugar de vivir en un universo que funciona como reloj, construido (por Dios) para la eternidad, participamos con Dios en un proceso de creación, de construcción de nuevas realidades. La verdad no es una cantidad estática, que espera ser descubierta, sino algo que creamos a través de nuestras acciones. Hoy podemos saber tanto más que las generaciones que nos precedieron, no porque seamos más listos, sino porque hay mucho más por conocer. Por medio de las acciones de las generaciones previas, hay nuevas verdades para ser descubiertas y conocidas, y nosotros produciremos nuevas realidades y verdades para las generaciones por venir.

Existen algunas circunstancias en las que tiene sentido buscar el camino correcto para llegar a una meta fijada. Las actividades rutinarias han fijado metas y, por tanto, podemos determinar el mejor y más eficiente camino para lograrlas. Pero en estas circunstancias, casi siempre sabemos cómo proceder; el conocimiento para la toma de decisiones no es un problema.

En muchas circunstancias, los tomadores de decisiones no pueden especificar las metas con claridad, porque lo que se ha estado buscando no existe aún. Podemos distinguir aquí entre innovación en nuevos métodos, en los que la meta es conocida pero buscamos una mejor manera de lograrla; y los nuevos proyectos, en los que buscamos algo aún no experimentado. Si los tomadores de decisiones no tienen claridad sobre las metas, no podemos estar seguros de qué métodos serán más efectivos o eficientes.

En esta tercera aproximación hacia la toma de decisiones, el conocimiento cambia en la medida que el objeto de conocimiento es modificado por nuestras acciones. La verdad es temporal y no puede ser universal. Debido a que la verdad es relativa a la experiencia humana, necesariamente es particular. El problema de la ciencia no es cómo descubrir verdades universales, sino cómo posibilitar que los individuos comprendan las particulares de unos y otros. La ciencia aporta los medios para que la acción colectiva construya la sociedad, no

por medio de la indicación de un solo y único camino que todos deben seguir, sino proveyendo medios para que la gente comparta el conocimiento y la comprensión, y construya un camino común.

Los capítulos de esta sección muestran las principales perspectivas sobre la utilización del conocimiento derivado de la investigación en educación. El capítulo 4 revisa la tradición que destacó la correcta utilización del conocimiento para definir y resolver cuestiones de política en educación. Esta tradición nació en las experiencias, de algún modo fracasadas, de los científicos sociales y economistas, que buscaron planear la educación para mejorar los objetivos sociales más amplios. Llamamos a esta aproximación diálogo sobre la política como comunicación y persuasión. En el capítulo 5 se revisa una tradición posterior, que se enfoca en los esfuerzos por producir conocimiento que se ajustará de cerca a los intereses y capacidades de los tomadores de decisiones. Denominamos a este acercamiento diálogo sobre la política como negociación. El capítulo 6 introduce la limitada labor que se ha hecho con los tomadores de decisiones sobre la utilización de los métodos de la ciencia para construir conocimiento particular y desarrollar después comprensiones comunes. Llamamos a este acercamiento diálogo sobre la política como participación y aprendizaje organizacional.