

Capítulo 6

Información de la política por medio de la construcción de conocimiento

Los capítulos 4 y 5 trazan una progresión en la relación entre investigadores y formuladores de política. Comparan una perspectiva que percibe a los primeros como productores y a los segundos como consumidores de conocimiento, con otra que percibe a los formuladores de política como actores críticos en el proceso de investigación. En esta última perspectiva, los formuladores de política seleccionan los productos de la investigación y ayudan a los investigadores a enmarcar los problemas que van a ser investigados, de modo que la investigación pueda ser más útil para la política.

En nuestra opinión, hay un paso adicional que dar. En el capítulo 5, los analistas de política y los expertos son vistos como mediadores entre los mundos de la investigación y de la política, pero los dos mundos aún se consideran separados. Este capítulo amplía la relación entre investigación y política; propone que los investigadores y los formuladores de política no viven de manera separada, sino en el mismo mundo y que, a través de un proceso de influencia recíproca, juntos construyen el conocimiento. Analizamos dos variantes de esta aproximación. En la primera de ellas, nos enfocamos en la participación de los formuladores de política de alto nivel en el proceso de investigación. Después, introducimos una variante que regresa a nuestro análisis de los ministerios de educación como burocracias complejas y propone la participación en el proceso de investigación de actores de múltiples niveles, dentro y fuera de la burocracia educativa.

Estas variantes en los enfoques participativos del diálogo sobre la política se derivan del reconocimiento de que el conocimiento y la experiencia técnica no otorga a una persona un poder superior para elegir metas educativas. Es muy difícil que los expertos e investigadores lo admitan. Su amplia formación y constante convivencia con personas socializadas de manera semejante, tienden a hacerlos inconscientes de las elecciones valorales que hacen cuando analizan opciones de política. Algunas veces, el diálogo con otros que no comparten su formación y que pueden no compartir sus valores, descubre estas discrepancias en los valores. Los expertos técnicos ingenuos explican estas discrepancias como un resultado de la falta de formación del formulador de política. Desde luego, implícita en esta explicación, hay otro juicio que valora ciertas formas de conocimiento más que otras.

La pericia técnica no siempre es altamente valorada por los tomadores de decisiones y los administradores educativos. Quienes toman decisiones no siempre reconocen las habilidades especiales de quienes poseen altos niveles de formación en investigación o de conocimiento técnico. Aquellos tienden a minimizar la competencia de los expertos para hacer elecciones sobre las metas fundamentales de una sociedad y, por lo tanto, sobre las metas para el sistema educativo.

Los tomadores de decisiones son más sensibles a las figuras políticas altamente influyentes y a los procesos políticos por los cuales las sociedades hacen elecciones fundamentales, que a los investigadores y a los analistas técnicos. Desde la perspectiva del formulador de política, uno podría preguntarse si la participación de investigadores y expertos técnicos en la toma de decisiones tiene siquiera algún sentido. Los formuladores de política saben que la investigación no resuelve conflictos de valores, pueden no confiar en la sabiduría de los investigadores, y saben que los resultados de investigación son falibles; sin embargo, es interesante que, cuando ponderan los méritos de la participación, la mayor parte de los investigadores tienden a ver esta situación a la inversa y presumen saber lo que debe hacerse.

Nosotros creemos que, aunque la formación de política es, esencialmente, un proceso político y organizacional, es posible hacer mejores elecciones si se pueden encontrar maneras efectivas para combinar estos procesos con el análisis técnico. Postulamos que el conocimiento que puede informar la reforma política será un conocimiento superior si no es, simplemente, un conocimiento derivado del proceso político, y si no es tan sólo el conocimiento producido por los investigadores. Será superior si se encuentran las maneras apropiadas para construirlo conjuntamente entre formuladores de política e investigadores.

Las dos variantes de esta visión surgen de dos maneras diferentes de responder a la pregunta de quién formula la política. En la primera variante, la política es formulada por funcionarios de alto nivel que se encuentran en la cúspide de la burocracia educativa. En la segunda, la política es conformada por todos los actores de la organización y por aquellos cuyos intereses se ven afectados por la organización, principalmente, portadores externos de intereses. Esta segunda perspectiva trata la participación como un fin en sí misma. Si asumimos que las elecciones colectivas deben reflejar las preferencias valorales de los afectados, es necesaria la participación democrática de los afectados por dichas elecciones, para que las preferencias de valores se lleven a cabo pública y formalmente.

Además de ser un fin en sí misma, la participación también es un medio para tener mejores políticas. Genera la apropiación de las propuestas de reforma de política, lo que facilitará la implementación. La importancia de la participación y de la apropiación para la implementación con éxito de las políticas educativas, está empezando a recibir cierta atención. En una reunión reciente de ministros y secretarios permanentes de educación africanos, se discutió la participación en el contexto de la apropiación de los planes. Un documento base preparado para la reunión, enumeró los diversos factores que obstaculizan la implementación con éxito de actividades para mejorar y expandir la educación en África del sub-Sahara. Se analizaron las condiciones nacionales y cómo influyen en la implementación efectiva, y se discutió la apropiación de varios programas.

La isla de Mauricio aportó un excelente ejemplo de cómo un plan nacional de educación puede, de hecho, ser formulado e implementado empleando el conocimiento y la experiencia local... con la ayuda de varios socios (profesionales, líderes políticos, el sector privado, etc.). Es un proceso complejo que implica mucho aprender-haciendo, negociación y el desarrollo progresivo de la capacidad nacional. [Esto hace hincapié en] la necesidad de que los programas se basen en objetivos claros, definidos por medio de la consulta a todos los socios involucrados. Esto ayuda a estimular la participación y crea un sentido de propiedad entre todos los portadores de intereses (Donors to African Education Task Force, 1993).

La participación también mejora la calidad del conocimiento generado para informar las opciones porque incorpora la experiencia y las perspectivas de las personas que se ven directamente afectadas por las consecuencias de las elecciones que se apoyan en el examen de alternativas.

Una revisión de la experiencia de planeación de los países en desarrollo concluyó que las limitaciones de la información disponible para los planificadores que sólo confían en técnicas analíticas, dieron como resultado soluciones menos que óptimas. Esta revisión concluyó que el juicio cualitativo es un ingrediente esencial en el análisis de política, y que está mejor informado por la consulta “no sólo a diferentes partes del gobierno, sino también a hombres de negocios y académicos. Japón, Corea y Brasil han empleado, por algún tiempo, la consulta para mejorar su manejo económico” (Agarwala, 1983: 16).

Esto es consistente con la visión de que la resolución de problemas complejos es un proceso de aproximaciones sucesivas; de que cualquier respuesta dada a cualquier problema siempre puede ser mejorada; y de que sólo el diálogo abierto permite que la gente maneje productivamente esos problemas (Senge, 1990).

Existen muchos inconvenientes en una aproximación participativa de creación de conocimiento para apoyar el cambio de la política. El primero es que la participación toma tiempo. Esto no necesariamente significa que sea costosa; aunque es cierto que el proceso de participación incrementará los costos de las etapas de análisis y de diseño de la política, si pensamos que la formación de política se extiende hasta la implementación, la participación puede reducir de manera sustancial los costos de la última etapa, compensando con ello los costos previamente incrementados.

Otra dificultad es que los investigadores y planificadores de la educación no están bien preparados para utilizar metodologías participativas. Algunos pueden ver la participación como un reconocimiento implícito de las limitaciones de su conocimiento y experiencia que tanto valoran.

Los planificadores evitan los esquemas formales de participación por varias de las siguientes razones:

- Los esquemas de participación consumen tiempo y recursos. La compleja tarea de resolver múltiples intereses de un gran conjunto de portadores de intereses, puede no ser fácilmente resuelta en un foro democrático abierto.
- Los esquemas participativos demandan mucho de los participantes. Los clientes y beneficiarios no están necesaria y suficientemente involucrados y capacitados para resolver los problemas.
- Los esquemas participativos requieren absoluta apertura y franqueza. Como veremos, esto no es siempre deseable o posible.

- Los planificadores no están preparados para el manejo de la participación. No quieren ceder la poca autoridad que puedan tener y temen que su autonomía profesional sea desafiada (Benveniste, 1991: 47).

Una dificultad mayor de las aproximaciones participativas al diálogo sobre la política educativa es que muchas culturas organizacionales y políticas no apoyan la participación y la democracia. En algunos países, la administración pública es sumamente jerárquica y las aproximaciones participativas representan un importante cambio cultural. Esto no significa que las culturas no puedan cambiar, pero el cambio lleva tiempo y requiere una estrategia para contrarrestar las fuentes de resistencia que quizá emerjan. Debido a esta variación en los contextos de los países, no hay una aproximación estándar para el empleo de la participación. La negociación de una visión compartida en diferentes contextos requiere destreza y perspicacia política, habilidad para identificar las áreas de oportunidad, capacidad para construir coaliciones en apoyo a la aproximación, y habilidad para mantener el rumbo frente a la oposición.

Participación de los formuladores de política en el proceso de investigación

El diálogo entre investigadores o analistas y formuladores de política, planteado en las últimas tres variantes de la aproximación analizadas en el capítulo 5 (es decir, sistemas de información, encuestas sobre la política y evaluaciones del sector), se propuso como un medio para ayudar a los investigadores a conocer los marcos de referencia de quienes toman las decisiones. Este diálogo también informa a los formuladores de política sobre los marcos de referencia y las metodologías empleadas por los investigadores para construir conocimiento. Existen tres posibles etapas en este proceso de diálogo. En una etapa inicial, los formuladores de política y los investigadores colaboran en el diseño de la investigación. En una segunda etapa, el diálogo se extiende al análisis de los datos y a la elaboración de inferencias para dar significado a esos datos. Finalmente, los investigadores y formuladores de política pueden colaborar yendo, más allá de los datos, al diseño e implementación de la reforma de la política.

Diseño de la investigación

La colaboración en el diseño de la investigación es una extensión lógica del diálogo ya propuesto. Cuando este diálogo entre investigador y formulador de política tiene lugar desde el inicio, es difícil distinguir si el formulador de política está simplemente informando al investigador de sus propios marcos de referencia, o si está contribuyendo, de hecho, con el diseño de la investigación. La encuesta de evaluación de la implementación de un proyecto de educación bilingüe en Paraguay que analizamos, ilustra la dificultad de distinguir la dirección de la influencia.

En 1996, la directora de la Unidad de Currículo que estaba a cargo de la implementación, en Paraguay, de un proyecto piloto de enseñanza en su lengua materna a niños hablantes de guaraní, invitó al asesor residente del HIID a una reunión. El proyecto había auspiciado varias encuestas y estudios en otras áreas y había una relación sólida de confianza entre la directora de Currículo y el asesor residente del proyecto de Harvard. En ese tiempo, la educación bilingüe era un tema excesivamente sensible en Paraguay. El programa piloto fue controvertido. Muchas personas, dentro y fuera del Ministerio, aseguraban que los padres de familia estaban furiosos por el hecho de que sus hijos no aprenderían español en la escuela, que los maestros se oponían al programa y que había problemas con su implementación. La directora de Currículo explicó al asesor de Harvard que estaba confundida porque su conocimiento personal, basado en visitas que había hecho a las escuelas participantes en el programa y en reportes que recibía de su equipo técnico, indicaba que las cosas iban bien. Reconocía que era posible que su equipo técnico, comprometido con el programa, le estuviera presentando una visión sesgada, pero también que los argumentos desarrollados por aquellos que veían problemas con el proyecto, eran un reflejo de sus prejuicios personales, más que una mera versión de los hechos. Propuso una encuesta para obtener las visiones de los maestros participantes en el programa. Quería hacer preguntas sobre las dificultades con la implementación y las percepciones de los maestros acerca de la manera como respondían al programa los padres de familia y los estudiantes.

Hubo varias reuniones para preparar el cuestionario; en ellas, la directora de Currículo y el equipo técnico de alto nivel a cargo del programa de educación bilingüe, explicaron las áreas en las que estaban interesados. El asesor contribuyó con su conocimiento y experiencia en el diseño de cuestionarios y en la aplicación de encuestas. La directora de Currículo y su equipo rápidamente en-

tendieron la lógica de las buenas preguntas y los sesgos que pueden resultar de una encuesta y de su aplicación. En consecuencia, terminaron diseñando la mayor parte del cuestionario ellos mismos. Al mismo tiempo, el asesor aprendió qué aspectos del programa de educación bilingüe eran de mayor interés para ellos, y las principales cuestiones concernientes a la implementación del programa. Conforme aprendía más acerca de los matices de la educación bilingüe en Paraguay, sugirió preguntas de relevancia para la política. El asesor fue persuadido por la directora de Currículo y sus colegas de la importancia de obtener información no sólo sobre los hechos y los comportamientos y prácticas de los maestros, sino también sobre sus actitudes y opiniones acerca del programa. Al percatarse de que el tiempo era esencial para los formuladores de política, renunció a su postura inicial de que no sería posible obtener información sobre los beneficios de aprendizaje sin mediciones apropiadas del logro de los estudiantes, y sugirió varias formas de preguntar a los maestros acerca de sus percepciones de los avances en el aprendizaje de los estudiantes.

En este proceso de diálogo, los formuladores de política cambiaron al investigador. Él estaba seguro de que, debido a que había hecho tantas concesiones metodológicas, nunca podría esperar emplear los resultados para una publicación académica. Sería muy cauteloso cuando compartiera la encuesta y los resultados con sus colegas en su sede académica. Al mismo tiempo, el investigador influyó en las preguntas que se hacían los formuladores de política sobre el programa, y en la manera como las formularon y recogieron las respuestas. El cuestionario final fue un esfuerzo conjunto, donde la contribución independiente de cada especialista no podía distinguirse. El cuestionario evolucionó a lo largo de varias series de discusiones y revisiones de borradores en la oficina de la directora de Currículo. Al final, la directora y su equipo técnico sintieron que la encuesta era, en gran medida, suya y el investigador, por su parte, también sintió que la encuesta era suya.

Análisis de datos

La colaboración entre investigador y formulador de política puede extenderse al análisis de datos. La mayor parte de los análisis de datos se realiza en etapas iterativas, donde los resultados de las primeras rondas de análisis informan rondas sucesivas. Las encuestas sobre la política, en las que los datos son recolectados para informar un modelo predeterminado y donde el plan de análisis es

totalmente elaborado antes de recoger los datos, son raras; nunca hemos visto una en nuestro trabajo. Una vez que los datos están recolectados, la mayoría de los investigadores que analizan encuestas sobre la política se van con los datos, de excursión a pescar, aun si tienen un modelo preliminar de hipótesis en el momento en que diseñan la encuesta. Llevarse al formulador de política a la excursión es bueno no sólo para aumentar la aprobación de los resultados del análisis, sino también para guiar un mejor proceso de análisis. Los resultados preliminares pueden motivar preguntas que sólo los formuladores de política, con su experiencia y desde su perspectiva al enfrentar problemas educativos, pueden hacer. Mientras que los investigadores están formados para guiar buena parte de su análisis con base en los niveles de significación estadística de las diferencias que encuentran cuando comparan grupos, los formuladores de política son más sensibles al significado práctico de los hallazgos. Estas diferentes sensibilidades pueden conducir a diferentes rutas al proseguir una línea de análisis.

En nuestra experiencia, sin embargo, capacitar a los formuladores de política para que comprendan las bases del diseño y la metodología de investigación, es más fácil que capacitarlos en las bases de la prueba de hipótesis y el análisis estadístico. Generalmente, el diálogo, en la etapa de análisis, ha sido mediado por sesiones en donde se traducen los resultados del análisis, o las diferencias estadísticas observadas, en conclusiones sencillas, formuladas en lenguaje llano. Una vez que la traducción se ha hecho, los tomadores de decisiones pueden sugerir líneas ulteriores de cuestionamiento para informar el análisis. Esto ha sido más fácil de hacer en formas sencillas de análisis, tales como el análisis de estadística descriptiva, o de medidas básicas de asociación entre variables. El diálogo en la etapa de análisis, en la que se usan metodologías de análisis multivariado o de niveles múltiples, ha sido sólo posible en aquellos casos raros en los que los formuladores de política han tenido una formación avanzada en estadística. Sin embargo, cuando el formulador de política está a bordo y comprende completamente lo que está ocurriendo, se puede avanzar un largo camino en el conocimiento de un problema de política, confiando en la estadística descriptiva y en el análisis de asociaciones básicas.

Si, en última instancia, todo conocimiento es conocimiento personal, uno debe ponderar si es razonable esperar que los formuladores de política serán capaces de asimilar los resultados de la investigación cuando no pueden entender los métodos empleados para extraer las conclusiones. Es muy posible que los formuladores de política siempre necesiten una referencia personal para internalizar los resultados de la investigación y convertirlos en conocimiento personal. Si ése es

el caso, los resultados obtenidos con los métodos que están más allá de su comprensión personal, sólo serán aceptados cuando confirmen su visión; es decir, cuando existan otras referencias personales que validen estos hallazgos. Esperar que los formuladores de política desearan refutar su conocimiento personal con base en conocimiento generado usando procedimientos que no comprenden, sería asumir que tienen una mayor fe en el método científico, que en otras fuentes que informan su conocimiento personal.

Paraguay. En el análisis de los datos de la encuesta sobre la implementación del proyecto de educación bilingüe, las sesiones de diálogo continuaron entre la directora de Currículo, su equipo técnico y el asesor. Juntos miraron montones de resultados a medida que salían de la computadora. En varias ocasiones, preguntas que surgieron en estas conversaciones llevaron de inmediato a hacer análisis de relaciones. Todos los presentes miraban sobre el hombro del asesor y, directamente, a la pantalla de la computadora. Después de examinar cientos de tabulaciones cruzadas y diferencias entre medias, no era claro que la directora de Currículo o su equipo técnico pudieran explicar el significado de un valor p o un valor F en el análisis de varianza, pero sabían cómo leer la distribución de los casos en filas y columnas en una tabulación cruzada, y podían explicar lo que quería decir una *ji-cuadrada* o una *anova* significativas, dadas esas distribuciones. En este análisis hicimos una gran cantidad de tabulaciones cruzadas y contrastes que no tenían valor obvio para el asesor, pero que tenían un sentido eminente, una vez que los formuladores de política empleaban los resultados para elaborar una explicación de lo que estaba ocurriendo. Estos formuladores de política eran consumidores más que bien informados de los análisis que alguien más podía efectuar. Sabían mejor que el analista lo que estaban buscando y sabían cómo dar significado a los datos en formas que escapaban a las competencias del asesor.

El Salvador. Otro ejemplo de participación de formuladores de política en el análisis de datos se basa en nuestra experiencia con la evaluación del sector educativo en El Salvador. Varios borradores de los diversos capítulos fueron distribuidos entre grupos de interés críticos para la evaluación. Los equipos a cargo de cada capítulo recibieron orientación que indicaba la importancia de circular los borradores, dando tiempo para que las grupos de interés los leyeran y estableciendo plazos para recibir retroalimentación y considerarla seriamente. Esto se hizo por varias razones; la básica es que nuestra experiencia nos ha enseñado que es más probable que la gente lea los borradores que las versiones finales de un documento. Un borrador para comentarios tiene una fecha límite

de entrega y un mayor sentido de urgencia que un reporte final. Existe una razón inmediata para leerlo. Asimismo, habíamos aprendido que era importante asegurarse de que los reportes estuvieran redactados de manera que pudieran ser entendidos por los grupos de interés. La única forma era discutir alguna versión del reporte con ellos. Aunque el diálogo en curso entre los investigadores y los formuladores de política ayudó a los primeros a conocer mejor el tipo de evidencia y de lenguaje más pertinente, la prueba final era distribuir algunos borradores y ver cómo se entendían. Una tercera razón de la amplia difusión de éstos era mejorar la calidad del análisis de datos. En varios capítulos, los lectores desafiaron las inferencias que se habían derivado de los datos y el modo como se había interpretado la evidencia. Sus observaciones fueron tomadas en cuenta por los investigadores en la redacción final. Por ejemplo, el Ministerio de Educación percibió que en el capítulo sobre educación básica se daba muy poco peso a dos importantes iniciativas del propio Ministerio para mejorar el acceso y la calidad. En la discusión de los primeros borradores, llegó a ser obvio que el Ministerio tenía muchas preguntas pormenorizadas sobre estos programas —preguntas que hubiera sido imprudente ignorar—. Se efectuó un análisis posterior y las secciones apropiadas se ampliaron en la versión final del reporte.

En otros casos, este diálogo posibilitó la identificación de diferentes formas de leer la evidencia. Por ejemplo, la evidencia que mostraba diferencias limitadas entre las escuelas de EDUCO y las escuelas rurales ordinarias (analizadas en el capítulo 1), fue interpretada por el Ministerio de una manera que explicaba que la muestra estaba sesgada en favor de las escuelas donde EDUCO había añadido un grado, más que en las nuevas escuelas que se habían establecido bajo el programa. Los datos recogidos no podían establecer diferencias de interpretación acerca del significado de la evidencia, pero las diferentes perspectivas podían ser reconocidas en el reporte final, haciéndolo más balanceado.

El diálogo entre investigadores y formuladores de política en la evaluación del sector de El Salvador, generó más de un desacuerdo. A veces, los investigadores sentían que su autonomía profesional y su competencia estaban siendo desafiadas por los formuladores de política. En otras ocasiones, los formuladores de política sentían que su autoridad y desempeño estaban siendo cuestionados por los investigadores. La mayor parte de estos desacuerdos se resolvieron cuando ambos grupos vieron juntos la evidencia y discutieron las formas de interpretarla y de obtener evidencia adicional para ubicar los hallazgos en el contexto. El resultado final fue que los investigadores cambiaron en este proceso, haciéndose más sensibles a la perspectiva de los formuladores de política. Éstos también

modificaron sus perspectivas, compartiendo con los investigadores una base objetiva para las discusiones. El proceso de análisis de la evidencia se benefició con estos desacuerdos y con el diálogo que sobrevino para resolverlos.

Diseño e implementación de políticas

La aproximación analizada en el capítulo 5 propone que, al contrario de la visión del diálogo sobre la política como persuasión, el diseño y la implementación de la política son del dominio del formulador de política y no del investigador o del analista. La aproximación que describimos en este capítulo cierra el círculo. Propone que, una vez que el investigador se ha abierto a escuchar y entender al formulador de política, y una vez que ambos han trabajado juntos diseñando y analizando los resultados de una investigación, el investigador puede ser invitado a ir más allá del reino del análisis de datos. Puede unirse al formulador de política para extraer inferencias e idear lo que debe hacerse para mejorar el problema que ambos estaban tratando de conocer en primer lugar.

El diálogo entre investigadores y formuladores de política se desplaza naturalmente a esta tercera etapa, fluyendo desde un diálogo que diseña la investigación y analiza los resultados. La colaboración en la etapa de diseño se derivó de una etapa en la que los investigadores escuchaban e intentaban conocer las perspectivas de los formuladores de política. En este punto, a medida que ambos grupos colaboran para dar significado a los datos, el diálogo fluye, más allá de los datos, hacia lo que debe hacerse para cambiar y mejorar la realidad que juntos han estado tratando de entender.

Esta evolución es posible debido a la interacción establecida en las etapas anteriores y a la confianza que se desarrolla entre el investigador y el formulador de política. Para muchos formuladores de política, la confianza es una base más importante de legitimación que los conocimientos y la experiencia. Sólo si en las primeras etapas la colaboración se desarrolló en confianza mutua, continuará hasta la etapa del diseño de la política. Así como los investigadores son tradicionalmente defensivos de su territorio de diseño de investigación y obtención de conclusiones, los formuladores de política lo son de su territorio de formulación de la política. Pero la colaboración en las etapas previas y los procesos de influencia recíproca entre el investigador y el formulador de política, pueden dar a los investigadores credibilidad, a ojos de los formuladores de política, para participar en la formulación de las políticas. La colaboración en las etapas previas

de diseño y análisis constituye la base de confianza que permite que los investigadores sean invitados a los dominios del diseño e implementación de la política. La extensa colaboración entre el investigador y el formulador de política aporta una base sobre la cual juzgar las competencias e intenciones de los asesores, y permite establecer relaciones de confianza y respeto mutuo, necesarias para la colaboración en el dominio más sensible de la formulación de la política.

En El Salvador, el coordinador de la evaluación del sector tenía reuniones semanales con la ministra de Educación y con sus asesores más cercanos para discutir el avance de la evaluación. Diferentes miembros de los grupos de investigación participaron en estas reuniones. A lo largo del tiempo, la ministra dio más libertad de acción al coordinador para hacer recomendaciones de política. Esto fue posible no sólo debido a la relación personal de confianza y respeto que se había establecido, sino porque el coordinador llegó a entender y apreciar la perspectiva de la ministra. En la preparación de estas reuniones, podía anticipar varias preguntas o preocupaciones que la ministra expresaría en la reunión y comunicarlas a los miembros del equipo de investigación. Al asesor se le solicitó que hiciera recomendaciones en la evaluación y sugerencias para el diseño de programas del Ministerio y que retroalimentara las actividades en marcha.

En Paraguay, el asesor residente del proyecto de asistencia técnica también tenía reuniones semanales con el ministro de Educación y con los formuladores de política de alto nivel para discutir los resultados de una evaluación del sector, a medida que éstos evolucionaban. Se desarrolló una relación de confianza y respeto entre los formuladores de política y el investigador, al punto que se buscaban las opiniones del asesor para validar la legitimidad del consejo dado por otros asesores del mismo grupo de asesoría que trabajaban por periodos cortos. En varias ocasiones se le solicitó al asesor que comentara sobre la legislación educativa propuesta y que hiciera sugerencias sobre nuevas e importantes iniciativas y sobre iniciativas programáticas en marcha. Cuando las solicitudes de asesoría llegaron a los dominios de posibles cambios entre los funcionarios de alto nivel del equipo técnico del Ministerio, fue claro que había más confianza de la que las competencias del asesor justificaban. Para el asesor, también era evidente que algunas de las cuestiones fundamentales de interés para los formuladores de política, tales como hasta qué grado continuar con la educación en la lengua materna de los niños, no podían ser respondidas exclusivamente desde la investigación.

A medida que el diálogo entre investigadores y formuladores de política continúa, la frontera entre estas dos actividades se desvanece. Cada uno modifica al otro y, juntos, construyen conocimiento que puede informar la política. Aquí, la política se entiende como aquella que inician los funcionarios de alto nivel que se encuentran en la cúspide de la organización educativa. Ahora, analizamos un significado alternativo del diálogo sobre la política, mientras ampliamos nuestra definición de quién formula la política.

El diálogo sobre la política como aprendizaje organizacional

En el capítulo 2 propusimos dos significados alternativos de política, específicamente uno que la define como los objetivos y planes de las organizaciones, y otro como transacciones donde las intenciones y la implementación se combinan en un proceso continuo que no tiene límites. En el capítulo 3 se desarrolló aún más la noción de por qué las políticas educativas son tan difíciles de informar y se caracterizó la complejidad de los sistemas educativos, en función de su estructura interna y de su ambiente externo. Este capítulo da cuenta de la complejidad propuesta, caracterizando el diálogo sobre la política como un aprendizaje organizacional.

¿Quiénes son los actores en el proceso de formulación de política?

Nuestro análisis sobre las diversas aproximaciones para informar la política educativa se ha centrado en la política que va a ser decidida por administradores de alto nivel, ubicados en lo más alto de la burocracia educativa. Esto es consistente con la mayor parte de la literatura sobre la utilización de la investigación y del conocimiento, que asume que el analista está en el papel de asesorar a un solo tomador de decisiones que ocupa una alta posición en la jerarquía organizacional y tiene autoridad para decidir sobre las direcciones de la reforma de la política educativa. De hecho, ¿quién formula la política? Las reformas educativas son más que las intenciones de líderes que ocupan un lugar en la cúspide de la burocracia, y son más que regulaciones y normas. Las reformas educativas vivas las hacen los administradores de nivel medio, directores de escuela, maestros y padres de familia; sus conocimientos, actitudes y competencias son el fundamento del cambio significativo en el salón de clases. Si la investigación ha de informar

el cambio, tiene que ayudar a que estos portadores de intereses del proceso de cambio educativo modifiquen sus conocimientos, actitudes, habilidades y motivaciones. El cambio sucederá no sólo porque los administradores de alto nivel puedan jalar algunas palancas de la política (que desatarán el cambio en una maquinaria educativa), sino porque una cantidad de personas entenderá y querrá que las cosas se hagan de manera diferente.

Nuestra búsqueda de los actores que son importantes empieza en el salón de clases y en la escuela. Los actores incluyen a los padres de familia y a los estudiantes que deciden participar en la escuela y apoyar el trabajo de ésta en el hogar. Incluyen a los maestros y directores de escuela y a las comunidades más amplias donde se localizan las escuelas. Incluyen a los supervisores y a las autoridades y políticos locales. Incluyen a los administradores del Ministerio de Educación, quienes distribuyen materiales e información, hacen nombramientos y transferencias y pueden canalizar las solicitudes de los maestros y de las comunidades. Incluyen a los funcionarios de alto nivel del Ministerio, responsables de la formación de maestros, el diseño curricular, la evaluación y la administración, y están a cargo del presupuesto y del gasto. Los portadores de intereses también incluyen a los ministros de Educación y a sus pares en el gabinete y a líderes sociales que pueden ejercer influencia en el sistema educativo o en los políticos.

La interacción entre estos niveles es sistémica y sinérgica. Lo que cada nivel hace es reforzado o rechazado por los niveles de arriba y de abajo. Cada uno de estos niveles de portadores de intereses representa un sistema que está entrelazado con los otros sistemas; cada uno define los grados de libertad del otro, y tiene sus grados de libertad definidos por el resto.

El cambio debe proceder en todos los niveles al mismo tiempo; la esperanza de iniciarlo en un solo punto del sistema, sea el centro de la burocracia educativa o la escuela, tiene sentido sólo si se irradia a los otros niveles.

Cuando la investigación ayuda a que las organizaciones aprendan

Si cada administrador del sistema educativo es un formulador de política, y si el diálogo entre investigadores y formuladores de política lleva a una influencia recíproca de un grupo hacia el otro, es posible que las fronteras entre la investigación y la administración se desvanezcan aún más. A medida que la participación en la formación de la política se abre a los administradores educativos y a los maestros en diferentes niveles del sistema, así como a los portadores de

intereses en el cambio, externos a la burocracia educativa, la investigación debe adoptar una función diferente para informar estas conversaciones públicas.

Desde esta perspectiva, la función de la investigación es absorbida por los directivos, a medida que aplican sus métodos para la construcción de conocimiento, con el fin de obtener una mejor comprensión de los problemas que están tratando de resolver y de las opciones disponibles para ello. Los productos de la investigación y del análisis se vuelven parte de una conversación pública colectiva y de los conjuntos compartidos de significados de todos los portadores de intereses que actúan al interior del sistema educativo. Los directivos adoptan la aproximación del científico experimental y usan la investigación para evaluar el impacto de nuevas iniciativas. El tomar riesgos se estimula en una cultura organizacional que valora el cambio. Los métodos de investigación son maneras de evaluar los resultados de los riesgos que se toman.

Esta visión concibe el cambio educativo duradero como el resultado del aprendizaje organizacional de los diferentes componentes entrelazados del sistema educativo. El diálogo es necesario para que este aprendizaje ocurra. Las organizaciones no pueden aprender de su experiencia si la gente que trabaja en ellas no tiene información sobre los resultados de sus acciones, claridad sobre sus propósitos o la posibilidad de explorar alternativas para lograr estos objetivos compartidos. El diálogo es una condición necesaria para construir esa visión compartida sobre los objetivos, para evaluar la experiencia y para explorar alternativas.

Cuando decimos diálogo queremos decir más que conversaciones casuales entre colegas. Entendemos el diálogo como una participación disciplinada en una exploración de fortalezas y debilidades de un proyecto colectivo. La investigación es una herramienta poderosa para aportar información que pueda apoyar este diálogo. La planeación sobre el futuro es una consecuencia casi natural de esta relación dialógica.

Las reformas educativas cobran vida cuando, en cada escuela, los maestros, estudiantes y padres de familia inician una reflexión sistemática sobre las condiciones que influyen en su propio aprendizaje y empiezan a organizar acciones para mejorar aquellas condiciones. Aquí, el énfasis está en los grupos, más que en los individuos, como objetivo del cambio organizacional. El supuesto es que se necesitan varias personas juntas para aceptar y apoyarse unas a otras en un esfuerzo de cambio.

Este tipo de diálogo y de participación puede ir contra la tradición y la cultura de la sociedad en general, del sector público o del Ministerio de Educación. Por lo tanto, fomentarlos requiere mantener el rumbo, aun frente a la adversidad. Un

problema adicional es que, en sociedades donde la sociedad civil es débil, abrir la participación en el nivel local para la formación de la política puede ser equivalente a fortalecer el poder de jefes locales de partido, quienes controlarán las oportunidades que se abran. Es necesario asumir el riesgo y hacer el seguimiento de los posibles efectos no deseados, como una estrategia de largo plazo para lograr el cambio sostenible.

Para hacer posible este tipo de aprendizaje organizacional, son necesarias las cinco condiciones siguientes:

1. No tener miedo.
2. Oportunidades de reflexionar.
3. Oportunidades de dialogar.
4. Oportunidades de practicar.
5. Oportunidades de evaluar la práctica, reflexionar y dialogar.

Estas condiciones permiten el cambio en el nivel individual, en términos del desarrollo de nuevas percepciones y comportamientos entre el equipo del Ministerio y otros portadores de intereses, pero van más allá del individuo, para facilitar el cambio en los grupos, modificando, por lo tanto, los factores situacionales que moldean la manera como se comportan los individuos. El diálogo como estrategia para cambiar a los individuos es particularmente importante en los ministerios de educación porque permite intercambiar información, desarrollar habilidades e influir en actitudes y cogniciones. Puesto que los ministerios tienen limitaciones en relación con otros dos medios importantes para influir en el cambio individual en las organizaciones, como la selección y remoción del equipo técnico, este énfasis está bien fundamentado. Como mecanismo para permitir el intercambio de información, el diálogo hace posible llegar a acuerdos sobre qué cambios se quieren y la racionalidad para los mismos. El diálogo puede hacer más que promover el intercambio de información; puede llegar más a fondo, ayudando a los individuos a aceptar el cambio, especialmente si está estructurado en una serie de iteraciones que permitan la reflexión, el diálogo, la práctica y la evaluación. Esto promoverá el cambio cognitivo y actitudinal y ayudará a desarrollar nuevas habilidades.

Además de estos cambios en el nivel individual, promovidos por el ciclo propuesto de reflexión, diálogo, práctica y evaluación, el diálogo puede aumentar el aprendizaje y elevar el compromiso hacia la agenda de cambio, en la medida en que tenga lugar en grupos. En muchos ministerios de educación hay oportunida-

des muy limitadas para la comunicación a través de diferentes unidades. Consecuentemente, es usual encontrar incoherencia y contradicciones entre las iniciativas emprendidas por el Ministerio. Asimismo, es común que algunos esfuerzos de cambio lleven tiempo para identificar a los portadores de intereses relevantes y comunicarles claramente lo que se espera de cada uno de ellos para apoyar el cambio. No hay una visión compartida que oriente las acciones educativas. Las oportunidades para el diálogo en todos los niveles del Ministerio y organizaciones educativas y entre el Ministerio y otros portadores de intereses del cambio, son esenciales para ganar un mínimo sentido de dirección común.

Debido a que muchos administradores de alto nivel permanecen poco tiempo en sus cargos, el equipo técnico permanente del Ministerio se vuelve escéptico sobre el cambio y sobre la sustentabilidad del mismo. Es necesario el diálogo al interior de las unidades para vigorizar y movilizar al equipo técnico permanente, en apoyo de los esfuerzos de cambio. Se requiere liderazgo y carisma para iniciar y sostener este proceso de diálogo. En nuestra experiencia, las personas que trabajan en los ministerios de educación buscan la manera de encontrar significado a lo que hacen, de modo que puedan responder favorablemente a iniciativas y se comprometan con ellas haciendo esfuerzos que valgan la pena. El liderazgo persistente será necesario para convencerlos de que esto no será un intento más de cambio, fallido o efímero.

Un ejemplo de diálogo sobre la política como aprendizaje organizacional es el proyecto de asistencia técnica del HIID al Ministerio de Educación en Paraguay. Este caso se analiza en detalle en el capítulo 7. El propósito del proyecto, que se inició a mediados de 1995, fue fortalecer la capacidad del Ministerio para llevar a cabo investigación y planeación. La primera actividad consistió en apoyar la preparación de un plan estratégico de educación. Para sacar adelante el plan, se formó un grupo estratégico de diálogo que incluyó a todos los directores de alto nivel del Ministerio de Educación y a los miembros de un Comité Asesor Nacional para la Reforma Educativa. Se formó una pequeña Unidad de Análisis de Política para coordinar la preparación de reportes técnicos que informarían las discusiones del grupo de diálogo. El objetivo de esta actividad era lograr, entre los funcionarios de alto nivel del Ministerio, un conjunto compartido de conocimientos de los principales problemas de la educación, de un conjunto de opciones y de una estrategia para superarlos. Esta estrategia propuesta sería discutida después, con un grupo mayor de portadores de intereses, dentro y fuera del Ministerio de Educación.

El grupo de diálogo estratégico estuvo de acuerdo con los objetivos de la actividad y definió las reglas del procedimiento para guiar las discusiones que tendrían lugar cada dos semanas, con una duración de dos horas. Se acordó un plan general para el análisis del sector educativo. La Unidad de Análisis de Política empezó a coordinar la organización de los grupos de trabajo asignados al proyecto para que prepararan los reportes, los cuales se discutirían posteriormente en el grupo de diálogo. El formato de cada reporte era sencillo; identificaba los principales problemas del subsector, examinaba las actividades en marcha y discutía posibles actividades de reforma que en ese momento no eran consideradas. La Unidad de Análisis de Política coordinó el trabajo de los asesores nacionales e internacionales que trabajarían con los grupos asignados al proyecto. Cada uno de éstos incluía a miembros de la Unidad de Análisis de Política, al director que estuviera a cargo del subsector que se analizaba, a varios directores de esa unidad, a uno o más miembros del consejo asesor para la reforma y a los asesores. La preparación de cada documento llevó, aproximadamente, dos semanas. Éstos eran concisos, para no excederse de 20 páginas, y se distribuían a todos los miembros del grupo de diálogo estratégico unos días antes de la reunión.

Las discusiones iniciales del grupo de diálogo estratégico fueron facilitadas por un especialista en dinámica de grupos y en comunicación organizacional, quien al término de cada sesión retroalimentaba al grupo en cuanto a su apego a las reglas acordadas.

Las discusiones eran estimuladas por los reportes coordinados por la Unidad de Análisis de Política y por una serie de estudios aplicados, realizados por una Unidad de Investigación Educativa. Las reuniones semanales del grupo se alternaban entre las discusiones de estos reportes y un seminario de capacitación administrativa, diseñado para desarrollar habilidades de comunicación, planeación estratégica, elaboración de presupuesto, programación, supervisión del equipo técnico, liderazgo, implementación, uso de *software* de administración básica y tópicos similares.

Después de varias semanas con esta rutina, el grupo había alcanzado mayor cohesión que cuando se inició el proyecto. Los administradores de alto nivel del Ministerio se comunicaban mejor unos con otros, usaban la información basada en la investigación para centrar las discusiones sobre la implementación de la reforma y opciones posteriores de cambio, y habían desarrollado mayor confianza en sus propias habilidades profesionales y conocimientos de los problemas que enfrentaba el sector. Se habían abierto a la crítica y podían centrarse en discutir problemas sin confrontarse en las reuniones. Al término de cinco meses,

el grupo de diálogo estratégico había discutido cerca de 2 000 páginas de reportes de investigación y revisiones de los tópicos más importantes del sistema educativo, incluyendo educación primaria, secundaria, técnica, terciaria, especial, bilingüe y de adultos, y financiamiento, administración y descentralización. Habían concluido una evaluación del sector. Esto fue resumido en un documento denominado *El desafío educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay*, que sería discutido con un gran grupo de portadores de intereses en el cambio educativo. En la preparación para estas discusiones más amplias, el grupo de diálogo estratégico completó el ciclo de formación con un taller intensivo sobre negociación estratégica y resolución de conflictos.

La propuesta para el diálogo fue presentada y discutida en más de 20 mesas redondas a las que asistieron un promedio de 30 personas por mesa, cubriendo así diferentes ministerios (por ejemplo, finanzas, planeación y salud), a todos los supervisores educativos y los líderes del sindicato de maestros, gobernadores estatales y alcaldes, líderes políticos, miembros del Congreso, representantes de organizaciones no gubernamentales, rectores y administradores de universidades, líderes religiosos y sociales, representantes de las escuelas privadas, líderes empresariales y otros grupos. La propuesta también fue discutida por cada director del Ministerio de Educación con su equipo técnico de niveles alto y medio. Estas mesas redondas consistieron en talleres de cuatro a 16 horas de duración, dependiendo de la disponibilidad de tiempo del grupo consultado. Los participantes recibieron el documento con anticipación, escucharon una presentación resumida, y discutieron algunos o todos los tópicos cubiertos por la propuesta para el diálogo, e hicieron recomendaciones. Los moderadores de la discusión eran miembros del grupo de diálogo estratégico que participaron activamente en el intercambio, asegurando que la discusión fuera informada por los resultados de las 2 000 páginas de análisis que habían sido examinadas durante los cinco meses iniciales del proyecto. Se invitó a cada participante de una mesa redonda a organizar sesiones posteriores de discusión, si así lo deseaban, y a aportar retroalimentación y recomendaciones por escrito al grupo de diálogo estratégico, en una fecha especificada.

Las discusiones en las que se comprometió el grupo de diálogo estratégico, así como aquellas que involucraron a otros portadores de intereses, sirvieron básicamente para construir, de manera colectiva, conocimiento sobre los problemas del sistema educativo. Cada participante en las discusiones brindó su propia

experiencia a este aprendizaje colectivo, para interpretar los resultados del análisis y de la investigación.

El diálogo entre portadores nacionales de intereses acerca de la reforma educativa se acompañó del diálogo en el nivel de la escuela. La reforma estimuló el establecimiento de círculos de aprendizaje en las escuelas que incluyeron a los maestros y directores, quienes discutirían las metas fundamentales de la reforma, sus problemas y necesidades específicos y desarrollarían un plan local de cambio. Para facilitar estas discusiones en el nivel escolar, la Unidad de Investigación condujo siete estudios de caso sobre escuelas efectivas y produjo una guía que las describía y explicaba por qué eran efectivas. El formato de ésta hacía hincapié en cuestiones de estudio y discusión y proponía una serie de preguntas para caracterizar la dinámica de cada escuela, en términos de la dirección, las prácticas del aula y los vínculos con la comunidad. Esta guía se distribuyó a maestros, directores y supervisores de escuela.