

Capítulo 7

La conferencia de Etosha en Namibia

Este caso describe de qué manera amplias discusiones públicas sobre los problemas educativos pueden generar información útil para los formuladores de política. Los métodos de investigación son empleados para identificar problemas que enfocarán la atención pública y estructurarán un proceso de discusión. En 1988, Namibia tenía dos años en la implementación de una política educativa nacional para expandir la educación básica a nueve años y, consecuentemente, reformar el currículo y hacerlo más sensible a las necesidades de la economía.

La implementación de esta reforma fue apoyada por un proyecto de largo plazo financiado por la USAID. Los responsables decidieron que necesitaban retroalimentación para mejorar la implementación. Un consultor del IEES organizó una conferencia nacional para obtener esta retroalimentación. La conferencia sirvió como un mecanismo de difusión del conocimiento existente sobre las áreas problemáticas críticas de la reforma, así como para obtener retroalimentación sobre posibles vías para atender estos problemas.

La primera consulta tuvo lugar en abril de 1988. La conferencia se estructuró para abordar los siguientes tres temas importantes:

1. Mecanismos de comunicación y de consulta que retroalimentaran al Ministerio con información sobre las escuelas y las comunidades locales.
2. Vínculos entre educación, capacitación y empleo y el papel de la educación en el empleo y la capacitación.
3. Adecuación y relevancia del currículo para el contexto de Namibia.

Se seleccionaron estos problemas porque estudios previos indicaban que representaban áreas críticas en la implementación de la reforma. Por ejemplo, la necesidad de mejorar los canales de comunicación había sido establecida en el siguiente reporte previo de evaluación, producido por un grupo especial de evaluación asignado al proyecto de Mejoramiento de la Educación Secundaria: “Varios maestros y padres de familia quieren conocer mejor el programa educativo. La expansión ha llegado tan rápidamente que muchas personas necesitan mayor información y apoyo para la implementación efectiva” (Snyder, 1991).

La conferencia duró cuatro días. Los participantes representaban a un amplio espectro de portadores de intereses en la reforma educativa del área de la ciudad capital. Incluían a padres de familia, maestros, directores de escuela, funcionarios educativos, empleadores del sector privado, políticos, académicos universitarios y funcionarios públicos educativos de las oficinas centrales y de los distritos. Participó un total de 116 personas en la conferencia y la asistencia a cada sesión fue muy alta.

Se organizó a los participantes en pequeños grupos (15 grupos de ocho personas cada uno) para discutir cada uno de los temas. Cada tema era introducido con una cinta de video, que presentaba entrevistas a los padres de familia y a los maestros de una serie de comunidades. El objetivo de los videos era provocar la discusión, incorporando retroalimentación, a veces crítica, sobre el programa de Educación Básica de Nueve Años. Para aportar esta retroalimentación, se eligieron las entrevistas videograbadas, más que información estadística, porque los organizadores creyeron que comunicarían mejor a los participantes. Los guiones de los videos fueron preparados con base en conocimiento existente sobre los problemas que estaba enfrentando la reforma; eran presentaciones visuales de un reporte para la discusión. El siguiente extracto del video sobre comunicación ilustra el contenido de las cintas:

[Voz fuera de cámara] Ocurre que mucha gente ve que el gobierno ha tomado el mando sobre las escuelas comunitarias, creencia que ha sido reforzada por una serie de malentendidos que han surgido de la selección de los niños que asisten a las escuelas secundarias.

[Director de escuela entrevistado] Bueno, la reticencia de la comunidad a participar en estas escuelas vino por el mal manejo del gobierno de toda esta cosa, ya que creo que, en primer lugar, no fueron informados de la manera como se iba a manejar la selección del primer grado. Creo que si hubieran intentado informar al público, no hubieran estado tan ofendidos. Ahora, siento que como todo fue mal manejado, pues

ellos se sienten así, que tienen que regresarlo y ver qué es lo que el gobierno va a hacer sobre toda la situación.

[Profesor de primer grado de secundaria] Nosotros, como maestros, realmente no tenemos idea de lo que es la política del gobierno, o de lo que están tratando de hacer, porque no sabemos qué van a hacer con los niños de C y D [se refiere a secciones de primaria] si van a encontrar escuela para ellos.

Después de los videos seguían paneles de discusión. Los participantes en los paneles habían tenido acceso al conocimiento del estado del arte sobre los problemas analizados; muchos de ellos venían de centros de investigación universitarios o eran académicos de la universidad. Los paneles constituían un mecanismo para aportar información basada en la investigación sobre los temas que se discutían. Parte de esta investigación también se difundía en resúmenes de estudios (particularmente sobre el tema de la capacitación y el empleo), incluidos en los paquetes distribuidos a los participantes.

Después de las presentaciones de los paneles, pequeños grupos participaban en las discusiones de los problemas que habían surgido y hacían recomendaciones. Los resultados de estas discusiones se presentaban, posteriormente, en una sesión plenaria. El centro de estas discusiones era identificar recomendaciones específicas. En su discurso inaugural, el secretario permanente de Educación definió la tarea que los pequeños grupos tenían frente a ellos, como sigue:

Esperamos que ustedes trabajarán ahora con sus colegas en las tareas establecidas para su grupo, más que comprometerse en debates infinitos sobre el propósito “último” de la educación. Debemos buscar respuestas a quién, qué y cómo. Por ejemplo, en la comunicación, quién necesita estar informado y quién necesita brindar la información, qué información se necesita, y cómo mejoramos el flujo de información en una comunicación en dos sentidos (Permanent Secretary of Education, citado en Snyder, 1991).

La conferencia tuvo éxito porque proveyó un mecanismo para hacer llegar retroalimentación formativa a los responsables de la implementación de la reforma. “Aunque hubiera sido difícil captar el completo involucramiento tanto emocional como intelectual de cada uno en esta conferencia, tenía la atmósfera de un evento importante” (Snyder, 1991).

Los participantes dieron a la conferencia calificaciones altas en la evaluación final, como se resume en el siguiente reporte del comité organizador:

Los comentarios fueron muy halagadores (e.g., “La organización y estructura no pudieron haber sido mejores”, “La utilización del trabajo en grupo fue excelente”, “Esta conferencia es un ejercicio muy tardío... son foros de esta naturaleza los que acuerdan innovaciones posteriores”, “Muchas conferencias deberían organizarse como ésta para que sean eficaces; estuvo estructurada de modo que hizo que los participantes se sintieran cómodos —la gente estaba muy activamente involucrada— muy bien dirigida, muy profesional”, “Fue una conferencia útil”, “Hubo una buena variedad de actividades que mantuvieron a los participantes ocupados, por ello la buena asistencia todos los días de la conferencia”, “La producción de materiales fue buena”, “La estructura bien representativa de intereses de distintas secciones —así que muy bien estructurada—”, “Valió mucho la pena”, “Necesitamos esta clase de conferencias a lo ancho del país”. Una persona llamó a la conferencia el “Gran Debate Educativo” (Snyder, 1991).

Esta conferencia inicial fue seguida de otras dos, en otras partes del país. Un resultado importante de estas tres conferencias es que condujeron a plantear demandas posteriores para que se formara una Nueva Comisión Nacional de Educación que revisara los objetivos y programas de la reforma. Asimismo, institucionalizó una serie de reuniones comunitarias (construidas sobre la tradición de las reuniones comunitarias) para explicar, en el nivel local, los objetivos de la reforma. Estas reuniones inspiraron el formato de la conferencia, como puede verse a continuación:

Una de las fortalezas de nuestros sistemas ha sido la Reunión Comunitaria —burdamente traducida como consulta comunitaria. Hablamos concienzudamente de nuestros problemas e intereses—. Aun cuando las soluciones no son inmediatas, la consulta acrecienta nuestro conocimiento y unidad. Ésta es nuestra gran meta para esta conferencia —unirnos para presentar nuestras diferentes perspectivas sobre los problemas del sistema educativo, y formular el esbozo general de objetivos, estrategias y estructuras para atender estos problemas— (Permanent Secretary of Education, citado en Snyder, 1991).

En algún punto de este proceso de seguimiento, el ministro de Educación reaccionó defensivamente frente a la retroalimentación que estaba recibiendo, pero el resto del personal del Ministerio reconocía la importancia de lo que escuchaba. La reacción inicial de la USAID fue de preocupación, porque se había generado mucha discusión y agitación. Con el tiempo, el valor de la conferencia fue ampliamente apreciado. El ministro después fue remplazado.

Las reuniones de consulta también funcionaron como mecanismos para proveer, en forma constante, de retroalimentación sobre las actividades de implementación. “Desafortunadamente, una vez más, se veía que el proceso tenía éxito, pero era muy riesgoso. No fue sistemáticamente continuado por los regímenes ministeriales subsiguientes. Ayudó, en efecto, al trabajo curricular en términos concretos y de este modo tuvo alguna utilidad técnica” (Snyder, 1994).

La Conferencia de Etosha, en Namibia, ilustra elementos de las aproximaciones analizadas en los capítulos 4 y 5. La identificación de portadores de intereses y la preparación de videos y de paquetes para difundir los resultados de la investigación sobre temas importantes, es una manera de influir en la formación de una agenda de política, utilizando conocimiento basado en la investigación como pertrechos. La solicitud hecha a los participantes, de retroalimentar aspectos claves de la implementación de la reforma, representa un procedimiento de consulta similar al que se analizó en el capítulo 5.

La reacción defensiva del ministro de Educación y la percepción que tuvieron los ministros sucesores de que las reuniones de consulta eran riesgosas, ilustra que puede haber resistencia hacia la discusión pública de la política por parte de los tomadores de decisiones de alto nivel acostumbrados a estilos más autoritarios.

La invitación del secretario permanente a discutir qué hacer, por oposición a la discusión sobre las metas educativas, es significativa, dado nuestro argumento de que la formación de política, por necesidad, se relaciona con metas y valores. Es posible que el diálogo sea más fácil cuando las metas y valores no se discuten directa, sino indirectamente a través de las acciones específicas que ellos sugieran.

