

Capítulo 8

La conducción de una evaluación del sector educativo en Egipto

Este caso ilustra la importancia de la relación entre investigación y formulación de política, como determinante del uso de los productos de investigación. Algunos formuladores de política buscan la investigación para justificar políticas que ya han sido decididas. Los investigadores incapaces de comunicarse en la lengua nacional, están limitados en su capacidad para entender la cultura en la que están trabajando. Las relaciones de confianza con los funcionarios nacionales tardan más tiempo en desarrollarse.

Antecedentes

A pesar de que se ha escrito bastante sobre la educación en Egipto antes de 1989, las evaluaciones empíricas se limitaban a programas y subsectores. Representantes de agencias de asistencia internacional y bilateral, habían revisado por separado la educación primaria, técnica, secundaria y superior. Sus reportes aportaban algunos datos empíricos sobre programas específicos, pero no mostraban relaciones o problemas entre niveles (por ejemplo, entre primaria y secundaria), ni discutían el desempeño del sistema en el logro de los objetivos nacionales.

La única evaluación del sistema educativo como un sistema, publicada en Egipto, aportaba poca evidencia empírica para apoyar sus aseveraciones sobre la calidad y operación de las escuelas.

Contactos con colegas egipcios indicaban que en las universidades se encontrarían varios estudios empíricos sobre la educación, en forma de tesis de maestría y de doctorado escritas en árabe. Se hicieron esfuerzos para generar una bibliografía y para hacer una revisión de esta investigación, pero los funcionarios del Ministerio mostraron poco interés en la revisión y el proyecto fue abandonado.

Las estadísticas sobre el sistema educativo se limitaban a anuarios que contenían datos agregados en el nivel distrital y estatal. Se publicaban al segundo año de su recolección y no se usaban en los ciclos anuales de planeación y elaboración del presupuesto. En cambio, la información para los planes y presupuestos anuales se obtenía de cada departamento (primaria, libros de texto, currículo, formación de maestros, secundaria y educación técnica), empleando a su propio equipo administrativo. Estos datos no se cotejaban ni se conservaban año con año, y no se usaban para la evaluación del Ministerio de Educación. Los datos estadísticos de las universidades se limitaban a la incorporación por programa. Había varios estudios institucionales, algunos en forma de tesis de posgrado, pero éstos no habían sido cotejados y tampoco tenían una evaluación de todo el sistema basada en estadísticas.

Desde luego, había evaluaciones del sistema educativo. En Egipto, como en cualquier otra parte, la educación es un determinante primordial de las oportunidades de vida de los individuos y con frecuencia está en la mira del público. Los periódicos contenían regularmente comentarios, en su mayoría críticos, comparando la decreciente calidad del sistema educativo con la de los años dorados anteriores. Gran parte de estas críticas se limitaban a políticas o a programas aislados. Las críticas del sistema se enfocaban en factores únicos, tales como la falta de compromiso de los maestros, o la falta de apoyo de los padres de familia, pero no había análisis disponibles que indicaran cómo habían llegado las cosas a ser como eran y cómo superarlas. No había una visión amplia de lo que debía ser un sistema educativo ni ningún plan para llegar allá.

El ímpetu de reforma

El punto crucial fue el nombramiento, en diciembre de 1986, de un nuevo ministro de Educación. El nuevo ministro fue distinguido por varios atributos particula-

res. Había trabajado, por varios años, como representante de Egipto en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), donde había leído mucho sobre investigación y teoría en educación y desarrollo. Su nombramiento coincidió con el segundo periodo de un presidente poderoso, que compartía su convicción de que la educación era la clave para el crecimiento económico y la democracia política en Egipto. El periodo comenzó con un compromiso renovado del gobierno de los Estados Unidos para apoyar el desarrollo social en ese país.

Poco tiempo después de su nombramiento, el ministro anunció, en una entrevista de prensa, que sería candidato a ocupar un escaño en el Parlamento, y urgió a sus compañeros de gabinete a hacer lo mismo. En Egipto, no es necesario que los miembros del gabinete desempeñen un cargo por elección; el osado anuncio atrajo considerable atención pública y varios de sus compañeros de gabinete emprendieron campañas.

Los discursos de campaña del ministro se enfocaron, básicamente, en las condiciones de la educación en Egipto y en su visión de un nuevo sistema educativo que prepararía al país para el siglo XXI. El ministro trabajó mucho en su campaña utilizando los medios de comunicación para adquirir un alto nivel de visibilidad entre sus electores.

Atrajo aún mayor atención cuando fue electo y sus compañeros de gabinete no lo fueron. Alguna noticia sobre el ministro aparecía casi a diario en la televisión, la radio o en los periódicos en inglés y en lengua nacional durante los primeros seis meses posteriores a su elección. Como todos sus comentarios tenían que ver con la educación, la conciencia del público sobre los problemas y oportunidades de la educación en Egipto creció rápidamente.

Después el ministro propuso una Conferencia Nacional sobre Educación en la que intensificó su crítica del sistema existente. El producto de la conferencia fue una lista de 147 recomendaciones de cambio, algunas de las cuales eran explícitamente contradictorias. La base empírica de las recomendaciones se desconoce, puesto que los documentos de la conferencia no hacen referencia alguna a ningún estudio o a estadísticas (otras que no sean tasas de crecimiento de la incorporación) para apoyar las aseveraciones que se hacen.

Poco antes de la conferencia nacional, el ministro contrató, como su adjunto, a una persona formada en currículo en los Estados Unidos, que acababa de concluir un periodo de tres años en el Banco Mundial, en Washington. Al adjunto se le dio la responsabilidad de planear y organizar el proceso de reforma y estaba en contacto permanente con el ministro.

El ministro adjunto propuso la creación de una Unidad de Planeación que le informaría directamente al ministro. Ésta prepararía planes estratégicos para la implementación de proyectos de reforma y supervisaría todos los aspectos del proceso de reforma. Los cambios propuestos hubieran requerido un cambio mayor en la estructura del Ministerio de Educación. Se estimaba que el proceso político para obtener la aprobación oficial de estos cambios y el presupuesto para los nuevos puestos, requería dos o más años. Para iniciar inmediatamente el proceso de planeación, el ministro obtuvo asistencia financiera y técnica de la USAID. Ésta le sugirió el empleo del equipo y de los fondos del proyecto BRIDGES para las tareas requeridas. En marzo de 1988, un equipo auspiciado por BRIDGES llegó a Egipto para diseñar la nueva Unidad de Planeación Educativa.

Éste no era el primer contacto entre consultores financiados por la USAID y planificadores de la educación de Egipto. Consultores de otra organización trabajaron en Egipto en 1984 y 1985 realizando estudios básicos sobre repetición, desarrollando un sistema de información básica y brindando capacitación en procedimientos de planeación. A principios de julio de 1986, consultores del proyecto BRIDGES empezaron a trabajar con el Ministerio haciendo mejoras al sistema de información administrativa. Se apoyó el diseño de nuevos procedimientos e instrumentos para la recolección de datos y se brindó capacitación en el uso de microcomputadoras para la captura de datos y la obtención de reportes sencillos. Estas tareas requirieron visitas de campo a varios estados y entrevistas con el ministro y los funcionarios educativos de nivel estatal sobre problemas vigentes y de planeación. Los consultores, junto con el equipo técnico del Ministerio, llevaron a cabo entrevistas con todos los funcionarios importantes (cerca de 40) sobre las decisiones que tomaban cada año y la información que requerían y empleaban para tomarlas.

Estas entrevistas aportaron información sobre las percepciones de los funcionarios del Ministerio acerca del desempeño del sistema educativo en ese momento. Gran parte de esa información está contenida en reportes de campo escritos en inglés por los consultores. Los reportes incluyen una crítica muy comprensiva del desempeño de la educación primaria y secundaria en Egipto, pero no se hizo ningún intento para efectuar un análisis y una descripción sistemáticos de los problemas. En uno de los primeros reportes elaborado por uno de los consultores, se advirtió que parecía haber una gran sensibilidad hacia las discusiones de asuntos de política tales como metas, patrones de inequidad en la distribución de recursos e ineficiencias en los procedimientos. El reporte sugería que “iniciar el trabajo con un pleno ‘análisis del sector’ sería la peor estrate-

gia posible de ayuda; el análisis debe ser realizado en cooperación y a lo largo del tiempo” (Davis, 1986: 15).

La estrategia elegida en 1986 fue desarrollar un sistema de información que incluía procedimientos para la distribución y utilización de la información, los cuales permitirían a los funcionarios egipcios detectar por sí mismos los problemas y logros de su sistema. Los consultores de BRIDGES tenían para entonces un acceso relativamente fácil al equipo técnico del Ministerio y a sus oficinas.

Mientras tanto, el ministro adjunto reunió a un equipo técnico, formado por personas con poca o ninguna experiencia previa en el Ministerio. Por ejemplo, su planificador en jefe era apoyado por el ministro de Planeación. El director de la Unidad de Reforma Curricular que se contrató provenía de una universidad. Su consejo asesor estaba constituido por profesores universitarios y funcionarios, representantes de otros ministerios del gobierno y por los directores generales de Planeación y Estadísticas en Educación.

El análisis del sector

El contrato de los consultores con la USAID especificaba una serie de actividades (se enumeraban cerca de 50 actividades), entre ellas asistencia técnica en investigación y evaluación. Estas últimas actividades incluirían: 1) desarrollo de la capacidad del equipo técnico; 2) evaluación del sector educativo; y 3) nueve estudios de subsector (primaria, secundaria, etc.) y evaluaciones de política.

En relación con la evaluación del sector, el contrato establecía que el contratista proveería un plan de implementación dentro de un plazo de tres meses. Dicho plan incluiría la identificación de las cuestiones críticas de política que debían atenderse y los requerimientos de datos. El contrato también especificaba que el contratista sería responsable de producir el reporte final en inglés.

La propuesta del contratista incluía dos páginas sobre la evaluación del sector. Se llevaría a cabo siguiendo las pautas del Manual de Evaluación del Sector del IEES, y para ello se revisaría el material, en árabe y en inglés, publicado y no publicado, sobre la educación en Egipto para identificar los enunciados de las metas, las descripciones de la estructura organizacional, el financiamiento y la operación y los estudios empíricos de desempeño y resultados. Se compilarían y se sintetizarían bases de datos existentes, con especial atención a los problemas de acceso, eficiencia interna y calidad, así como a la calidad de los resultados de aprendizaje. Se recogería información detallada sobre costos y financiamiento,

atendiendo a las posibilidades de movilización de recursos locales y recuperación de costos. El equipo de evaluación incluiría a los funcionarios pertinentes de la Unidad de Planeación del Ministerio de Educación y a otros empleados y consultores gubernamentales. Cada uno de los consultores externos tendría un par en una contraparte egipcia. La mayor parte de éstos serían empleados de la Unidad de Planeación.

Cada etapa de la evaluación sería revisada con coordinadores concedores del proyecto, del Ministerio de Educación y de la USAID. La propuesta establecía que su meta sería que la evaluación se difundiera tanto en los grupos de interés de habla árabe como en los de habla inglesa.

Con el fin de prepararse para la evaluación, se hicieron esfuerzos para identificar toda la investigación sobre la educación en Egipto publicada en inglés. Se leyeron y resumieron las pocas publicaciones o tesis que prometían alguna visión general del sistema educativo.

El segundo paso fue que un equipo técnico de contratistas residente en Egipto identificó y contrató, para participar en la evaluación, a empleados del Ministerio de Educación y a otras personas que podían servir como contrapartes a los consultores externos. Esto fue una tarea difícil.

El siguiente paso fue que se sostuvieron discusiones con la USAID y los funcionarios de la Unidad de Planeación, especialmente con el ministro adjunto, sobre sus objetivos para la evaluación del sector. Se llevaron a cabo dos reuniones en los Estados Unidos entre consultores externos, para discutir los objetivos generales de una evaluación del sector, y los objetivos específicos de la evaluación de Egipto.

A medida que la fecha de la evaluación se acercaba, surgieron dos problemas. El primero fue que había cierto desacuerdo sobre los objetivos de la evaluación. El ministro adjunto señaló que el plan para la reforma ya se había expuesto. Lo que se requería no era una identificación de los problemas fundamentales que enfrentaba el sector educativo de Egipto, sino el desarrollo de un conjunto de procedimientos para implementar las actividades que se habían formalizado en la ley de reforma. La USAID estuvo de acuerdo con este objetivo de la evaluación, pero señaló que se trataba de planear un nuevo proyecto de educación básica para varios años y que, en consecuencia, le gustaría contar con información y efectuar análisis que identificarían actividades posibles para nuevos proyectos. La USAID también señaló que era necesario contar con información que evaluara la importancia de su proyecto masivo de construcción de escuelas primarias que estaba en marcha.

Las discusiones con los funcionarios del Ministerio y con el ministro adjunto dieron como resultado un cambio de los temas que iban a ser cubiertos por la evaluación. La organización temática propuesta originalmente para el reporte final de la evaluación fue modificada para ajustarse a la organización del Ministerio de Educación. Los términos de referencia de los consultores externos fueron redactados de nuevo, para reflejar estos cambios.

El segundo problema estaba relacionado con la identificación de las contrapartes para los consultores externos. Los asesores residentes del proyecto fueron ubicados en oficinas del Centro Nacional de Investigación Educativa (CNIE) y la recientemente creada Unidad de Planeación Educativa (UPE) fue separada (por cerca de cuatro km) de las oficinas de las divisiones operativas del Ministerio (es decir, primaria, secundaria, formación de maestros, libros de texto y educación vocacional-técnica). Los consultores fueron motivados por los funcionarios del Ministerio a obtener sus contrapartes de los profesionales de estas oficinas.

Sólo uno de los miembros del equipo técnico del CNIE contaba con habilidades básicas en análisis cuantitativo; todos los demás tenían formación ya sea en métodos psicológicos o antropológicos de investigación, que no requieren grandes muestras y mediciones sofisticadas. La mayor parte de los 12 profesionales estaban concluyendo estudios de maestría o doctorado en universidades egipcias. Habían tomado cursos de estadística, pero nunca los habían utilizado. No había microcomputadoras en las oficinas del CNIE o en ningún otro lugar del Ministerio de Educación (además del departamento de estadística y de la oficina del ministro). El producto de investigación previo del CNIE consistía en estudios de las actitudes de maestros y estudiantes respecto a las políticas y programas del Ministerio de Educación.

Los miembros del CNIE tenían relaciones limitadas o adversas con otros equipos técnicos del Ministerio. A diferencia de los empleados regulares, pocos miembros del equipo técnico del CNIE habían sido formados en universidades para maestros; se esperaba que prosiguieran estudios de posgrado en alguna de las ciencias sociales y se les pagaban salarios equivalentes a los de los profesores universitarios, que eran significativamente mayores que los de sus colegas del Ministerio.

Los empleados del CNIE y de la UPE comentaron a los asesores externos que ya tenían muchas responsabilidades y que en el pasado se les había dado una compensación extra por participar en actividades de corta duración, no incluidas en sus descripciones de puesto. Demostraron poco interés en el tipo de problemas que la evaluación pretendía estudiar.

Nunca se encontró una fórmula para otorgar una compensación extra al equipo técnico del CNIE, sin violar los principios rectores de las políticas de la USAID. Tampoco fue posible ubicar a ningún otro grupo de investigación en Egipto. Esto se debió a que el equipo consultor tenía contactos y tiempo limitados y a que el ministro adjunto no favoreció los contactos directos con las universidades.

Mientras tanto, se acercaba la fecha de inicio de la evaluación del sector. No se encontraron contrapartes adecuadas entre los miembros de los equipos técnicos de las divisiones operativas del Ministerio. El equipo técnico del CNIE y de la UPE recibieron instrucciones de sus superiores de cooperar con la evaluación. Asimismo, el equipo contrató, como consultor local, a un economista formado en Gran Bretaña que trabajaba por su cuenta.

Implementación de la evaluación

El trabajo de la evaluación empezó en octubre 15 de 1989, con una reunión de todos los participantes. Se integró un equipo con 13 miembros del equipo técnico del CNIE y de la UPE, con otro consultor local y con 11 consultores externos. De éstos, cuatro eran asesores residentes. Cuatro de los 11 consultores externos tenían experiencia previa en educación en Egipto. Uno hablaba muy bien el árabe.

El ministro adjunto se presentó en la primera reunión para dar la bienvenida a los consultores, pero se retiró poco tiempo después sin dar ninguna instrucción específica para la evaluación. El líder del equipo de evaluación, quien había participado en varias evaluaciones en otros países, describió los objetivos usuales de una evaluación y los procedimientos que se siguen. A los miembros del equipo se les entregaron copias de los 42 proyectos desarrollados para la reforma y copias en inglés de varios discursos del ministro, que describían los objetivos de la reforma. Durante varias horas discutieron la estrategia general para el trabajo del equipo, los procedimientos y las fechas límites.

Los miembros del equipo fueron motivados a emplear las primeras dos de sus cuatro semanas asignadas recolectando información sobre el sistema educativo. Se les invitó a hacer uso de una pequeña biblioteca de documentos y estudios previos que habían sido recolectados del Ministerio, de las oficinas de la USAID y algunas publicaciones traídas de los Estados Unidos, incluyendo dos evaluaciones del sector de otros países; se les propuso establecer contacto con funcionarios de las divisiones operativas del Ministerio de Educación; se solicitó a las contrapartes egipcias que sirvieran como traductores donde fuera necesario, y a

los miembros del equipo que hicieran reportes de sus entrevistas y otras actividades; el líder del equipo programó reuniones semanales.

Éste y el jefe del grupo de los asesores residentes también se reunieron con el comité directivo que había sido organizado por el ministro adjunto. El comité, encabezado por el ministro adjunto, incluía al director de la UPE, al subsecretario de Planeación (anteriormente, jefe del Departamento de Estadística), al subdirector de la Facultad de Educación de una universidad líder, al director en funciones del Centro para el Desarrollo Curricular (otro proyecto financiado por la USAID, también ubicado fuera de las divisiones operacionales del Ministerio de Educación), y al director del Centro para la Investigación en Educación Superior (apoyado por el CNIE para encabezar esta nueva organización establecida por el ministro). El comité directivo solicitó revisar los planes de la evaluación, incluyendo las entrevistas propuestas, los borradores iniciales y finales y las recomendaciones que resultaran de los capítulos del reporte.

Surgieron tres problemas en las primeras dos semanas de trabajo del equipo. El primero fue que los consultores externos encontraron dificultades para concertar y llevar a cabo entrevistas con los funcionarios de las divisiones operativas del Ministerio de Educación, debido a varios factores pero, principalmente, porque las comunicaciones telefónicas entre las oficinas del CNIE y la UPE y el resto del Ministerio de Educación eran limitadas y no funcionaban bien.

Un segundo problema fue que el equipo técnico del CNIE encontraba cada vez mayores dificultades para participar con los consultores externos en la preparación y la realización de las entrevistas. Esto provocó que los consultores no pudieran comunicarse con los educadores, salvo con el limitado número que podía hablar inglés; también se encontraron limitados para entrevistar a los académicos con formación universitaria y a los funcionarios de alto nivel del Ministerio. Los esfuerzos por comprometer más al equipo técnico del CNIE a través de actividades conjuntas de planeación u ofertas de formación en investigación o análisis de datos, no tuvieron éxito.

Un tercer problema fue que varios de los consultores externos menos experimentados, desanimados por las dificultades de comunicación y transporte, empezaron a disminuir sus esfuerzos por reunir información. Uno de ellos llegó a Egipto con un esbozo de su reporte ya listo. Dijo que podía identificar de inmediato la naturaleza de los problemas que enfrentaba el sistema educativo de Egipto y proceder a escribir su reporte. Otro confió, exclusivamente, en un solo informante que hablaba inglés para obtener toda su información y elaborar juicios sobre el sistema educativo. Un tercer consultor ocupó la mayor parte de su

tiempo analizando en su computadora personal un conjunto de datos que había obtenido en los primeros días de la evaluación.

Sin embargo, al término de las primeras dos semanas fue posible compartir con el comité directivo algunos de los hallazgos iniciales y conclusiones del equipo de la evaluación. Para ello se elaboró un resumen de dos páginas, que enumeraba los principales hallazgos y conclusiones, y una presentación verbal que incluyó el empleo de tablas que mostraban los flujos de incorporación proyectados, dados diferentes supuestos sobre las tasas de promoción y repetición. En su mayor parte la reunión fue dominada por el ministro adjunto, quien hizo sugerencias respecto a los problemas específicos que debían atenderse.

Miembros de los consultores externos y del equipo de la evaluación insistieron en ser invitados a las reuniones con el comité directivo, o bien que el comité asistiera a sus reuniones. Éste rechazó ambas sugerencias, pero el ministro adjunto asistió a otra reunión del equipo y habló sobre sus objetivos y los del ministro para la reforma educativa. Describió los 42 proyectos que había diseñado (antes del arribo de los consultores) para implementar la reforma.

El efecto de esta reunión fue la redefinición del propósito de la evaluación del sector. El ministro adjunto solicitó que la evaluación investigara y especificara de qué manera podía llevarse a cabo el plan de la reforma. La evaluación identificaría obstáculos clave para la implementación y especificaría maneras de superarlos. El documento de la evaluación sería empleado como un plan de implementación.

A medida que continuaba el trabajo de la evaluación quedaba claro que habría pocas o ninguna oportunidad de comprometer al equipo técnico del Ministerio de Educación en la preparación de los numerosos capítulos. Asimismo, los miembros del CNIE y de la UPE tenían menos tiempo que dedicar a sus contrapartes extranjeras. Los esfuerzos por impulsar la discusión de los capítulos durante las reuniones semanales redituaban poco.

Todos los capítulos de la evaluación se concluyeron como borradores el 15 de noviembre, con excepción de los capítulos sobre la educación superior y economía de la educación. Fueron revisados y criticados por el líder del equipo de evaluación y devueltos a los autores para su revisión. Para diciembre, los miembros del equipo habían presentado versiones editadas de todos los capítulos, incluyendo el de educación superior, pero excluyendo el de economía de la educación, y se había preparado un capítulo de síntesis.

Con excepción de las observaciones hechas al capítulo de administración, la evaluación no era particularmente crítica del sistema educativo de Egipto. Se

identificaron problemas que el mismo ministerio y la USAID habían identificado en ocasiones previas.

El capítulo sobre administración de la implementación, sin embargo, aportó una crítica detallada a las limitaciones organizacionales y de procedimiento de la burocracia central del Ministerio de Educación. El capítulo finalizaba con la predicción de que el Ministerio se resistiría al cambio.

Impacto de la evaluación

Los puntos más sobresalientes del borrador fueron discutidos con el ministro. Éste solicitó una traducción de la síntesis de la evaluación y de los capítulos sobre el marco de la política de la reforma, la educación básica y los problemas administrativos de la implementación de la reforma. En tres semanas llegó una respuesta del ministro al material traducido al árabe. Propuso cambios de estilo menores en varios de los capítulos; todos los cambios tenían el efecto de suavizar la crítica a la operación existente del sistema educativo y aportar un diagnóstico más favorable a la implementación de la reforma. Los autores consintieron los cambios verbalmente.

En ese momento, el ministro propuso al jefe de grupo del equipo consultor una reunión del comité directivo y los directores de la Unidad de Reforma Curricular y la Unidad de Investigación de Política para discutir los capítulos traducidos y la síntesis con sus autores. En el grupo de autores estaban incluidos seis funcionarios públicos egipcios, cinco de los cuales eran miembros del CNIE o de la UPE. El jefe del grupo envió un *memorándum* al director del CNIE, informándole de la solicitud del ministro y proponiendo que la reunión se llevara a cabo en la Unidad.

No hubo respuesta inmediata a esta solicitud. Mientras tanto, se pidió al jefe del grupo y al director del equipo de evaluación que hicieran una presentación del reporte al comité directivo de la evaluación, que hizo comentarios breves sobre varios de los capítulos. Los miembros del comité estaban ansiosos por saber cómo había recibido el reporte el ministro. En varias ocasiones, se solicitó al director del CNIE que indicara cuándo sería posible una reunión. Éste fue incapaz de establecer una fecha específica, argumentando en una ocasión que el equipo técnico no estaba disponible y, en otra, que el ministro no había autorizado la distribución de una versión del reporte en árabe.

Mientras tanto, el ministro de Educación solicitó al jefe del grupo que preparara una versión resumida del reporte en árabe, que pudiera ser impresa en un

boletín interno del Ministerio de Educación. El resumen fue escrito, traducido y enviado al ministro en un plazo de dos semanas, pero nunca fue publicado. Nadie, además del ministro, jamás admitió haber visto el resumen, y en reuniones con el jefe del grupo el ministro hizo la cuestión a un lado.⁴

Aparte de sugerencias menores para revisión (por ejemplo, cambio de fechas y nombres correctos de las oficinas), las únicas reacciones sustantivas al reporte de evaluación vinieron del ministro. Cada uno de los capítulos incluía una lista de estudios adicionales para facilitar la implementación de la reforma. El ministro seleccionó los 15 estudios que para él serían más importantes y le pidió al jefe del grupo que indicara cuáles de éstos serían los prioritarios y cómo debían llevarse a cabo. Esta solicitud del ministro produjo una serie de reuniones entre consultores y el equipo técnico del CNIE. La lista fue acortada y combinada nuevamente, en cinco tópicos principales. El ministro dio su aprobación a esta lista y se aseguró financiamiento de la USAID.

Sin embargo, no fue posible llevar a cabo estos estudios con la participación del CNIE. Los miembros del equipo técnico manifestaron interés en los temas, pero argumentaron que debían recibir una compensación extra —el trabajo de investigación sería realizado además de sus deberes regulares—. Los funcionarios de la USAID se opusieron a cualquier pago adicional, sobre la base de que esto era contrario a su política. Las relaciones entre el equipo consultor y el CNIE se volvieron crecientemente tensas.

En junio de 1990, el ministro decidió trasladar la UPE al edificio principal del Ministerio de Educación. Se creó el puesto de subsecretario de Planeación Educativa. Todos los consultores se cambiaron al edificio del Ministerio.

El subsecretario de Planeación Educativa recibió tres direcciones —Información (o Estadística), Planeación e Investigación—. Como las Unidades de Información y Planeación ya existían, sus directores continuaron en sus puestos. El director de Investigación, anteriormente jefe de una escuela superior de formación de maestros, fue nombrado por el ministro.

Dada la falta de equipo técnico y la imposibilidad de trabajar con los investigadores del CNIE, los consultores decidieron pedir ayuda fuera del Ministerio. Propusieron que se invitara a las universidades para que llevaran a cabo

⁴ Debe hacerse notar, sin embargo, que durante este periodo la única publicación con información sobre la reforma se hizo en periódicos, generalmente a través de entrevistas con el ministro. No se hizo ningún intento sistemático para informar ni al Ministerio ni al público en general sobre los detalles de la reforma, como un plan o como un proceso. En 1991, el ministro publicó un libro, de autoría personal, en inglés y en árabe, que describía sus ideas de la reforma.

estudios piloto que brindarían alguna formación a investigadores novatos, contratados en el Ministerio, y que proveerían a los consultores de contrapartes profesionales.

Al nuevo subsecretario se le pidió que revisara los tópicos de investigación y sugiriera algunos cambios en la secuencia en la que serían llevados a cabo los estudios. Se prepararon solicitudes de propuestas para ocho tópicos; cada una describía el problema de investigación, especificaba, a manera de preguntas de investigación, el tipo de información que se requería, indicaba los métodos que podían ser empleados, solicitaba un reporte escrito y la presentación de una conferencia, y especificaba la fecha límite de conclusión del estudio y un nivel de compensación.

Las propuestas para cada uno de los ocho tópicos fueron sometidas a consideración por profesores universitarios y revisadas por el subsecretario y el equipo técnico. Cinco de los estudios se concluyeron dentro del periodo especificado —al término de octubre—. Se realizaron varias reuniones con los investigadores para clarificar los intereses de la Unidad de Planeación, sugerir procedimientos y solicitar aclaraciones sobre los hallazgos. Las reuniones unieron a los investigadores, y a éstos con el Ministerio de Educación, por primera vez.

Los hallazgos de los cinco reportes fueron sintetizados en un resumen y en tablas y gráficas. A principios de noviembre, el director de la Unidad de Investigación, junto con el jefe del grupo, presentaron los hallazgos al ministro. Éste urgió la continuación de las actividades de investigación, considerando especialmente el problema de las clases particulares extras a alumnos de escuelas públicas y de la identificación de las prácticas de enseñanza más efectivas. El ministro solicitó al director de Investigación que preparara propuestas sobre la manera de estudiar estos problemas.

En un esfuerzo por asegurar la utilidad de la investigación que se iba a llevar a cabo, el director de Investigación organizó una reunión a la que invitó a representantes de todas las divisiones primarias y secundarias del Ministerio. Asistieron diez personas y aportaron sugerencias tales como qué les gustaría saber para mejorar su trabajo. También validaron los resultados de los estudios piloto sobre las clases particulares y las prácticas de los maestros. Los participantes de la reunión solicitaron que se les informara sobre los avances de la investigación. Asimismo advirtieron que ésta era la primera vez en sus largos años en el Ministerio que habían discutido investigación sobre las maneras de mejorar la educación.

El trabajo de campo de una investigación basada en una encuesta nacional sobre los determinantes del mejoramiento del logro escolar se inició en marzo de

1991. En junio de 1991, comenzó el trabajo sobre el compromiso de padres de familia, estudiantes y maestros involucrados en las clases particulares, basado en una encuesta por muestreo. El reporte final del estudio sobre logro escolar, se entregó en octubre de 1993, se tradujo al árabe y circuló por el Ministerio de Educación. El estudio sobre las clases particulares no alcanzó a llegar a la etapa de reporte final.

Discusión

Este caso es una ilustración de una evaluación del sector educativo y de la importancia de identificar y comunicarse con los portadores de intereses desde el inicio de la investigación y del análisis.

El caso muestra que algunos contextos no respaldan mucho la difusión abierta de información que puede llevar a cuestionar las políticas oficiales. La comunicación entre el equipo de la evaluación del sector y un grupo mayor de portadores de intereses parece haber sido impedida por el ministro y su ministro adjunto. El proceso de preparación de la evaluación brindó pocas oportunidades al equipo de asesores de ganarse la confianza de sus contrapartes nacionales. Las características de la organización del Ministerio, incluyendo una escasa comunicación horizontal, rivalidades interdepartamentales y compensaciones al equipo técnico y un profesionalismo inadecuados, limitaron las oportunidades de colaboración entre el equipo técnico nacional y sus contrapartes. La evaluación del sector se concluyó, pero ¿quién aprendió de ella?, ¿qué fue lo que el equipo técnico de la evaluación aprendió de sus contrapartes y de las condiciones locales en Egipto?, ¿qué aprendieron los educadores y portadores de intereses egipcios de la evaluación? En el contexto de una burocracia autoritaria, es posible que los funcionarios de alto nivel pudieran haber visto que la evaluación tenía interés en preguntas inoportunas y, por lo tanto, el ministro adjunto hizo hincapié en cambiar los términos de referencia de la evaluación para que ésta suministrara un plan para implementar la reforma educativa ya decidida.