

Capítulo 9

La conducción de una encuesta de escuelas rurales en Honduras

Este caso ilustra cómo es posible involucrar a los tomadores de decisiones en la fase inicial del diseño de investigación. Esto puede contribuir a una mayor comprensión por parte de los investigadores externos del contexto en el que se llevará a cabo la investigación. Asimismo contribuye al desarrollo de relaciones de confianza y, más adelante, a la apropiación de los resultados de la investigación por parte de los tomadores de decisiones.

En noviembre de 1990, la misión de la USAID en Honduras se acercó a las oficinas centrales del proyecto BRIDGES en el HIID para que se les ayudara a ellos y al Ministerio de Educación a entender mejor el problema de la repetición de grados en primaria de ese país.

Tres años antes, la USAID había diseñado un proyecto para mejorar la calidad de la educación primaria; éste se había propuesto reducir las tasas de repetición, a través de numerosas intervenciones, incluyendo la provisión de libros de texto especialmente diseñados para los niños de las escuelas primarias públicas. Sin embargo, después de dos años, la retroalimentación preliminar indicaba que las tasas de repetición no estaban cambiando. Un nuevo director de la oficina de Desarrollo de Recursos Humanos de la USAID cuestionó el aparente fracaso del proyecto en la reducción de las tasas de repetición; no podía entender por qué se había emprendido un proyecto multimillonario para resolver un problema (es decir, la repetición), sin investigación adecuada para identificar las causas del mismo. El aparente fracaso del proyecto en la reducción de las tasas de repetición

sugería que se necesitaba un estudio para conocer mejor las condiciones que conducían a la repetición.

El proyecto BRIDGES estaba financiado por la USAID, que había conducido con éxito varios estudios educativos en varios continentes. Debido a su experiencia, la misión de la USAID en Honduras se acercó al director del proyecto para pedirle el diseño e implementación de un pequeño estudio sobre las razones por las cuales los niños repetían. Sólo había fondos limitados disponibles cuando se hizo el contacto inicial. En consecuencia, se decidió seguir una estrategia en dos pasos: 1) iniciar con un estudio piloto que identificaría variables de política prometedoras y permitiría al equipo técnico de BRIDGES desarrollar un diseño y un conjunto de instrumentos; y 2) emprender un segundo estudio empleando una muestra probabilística más grande, si llegaba a haber fondos adicionales disponibles. Este estudio tomaría como modelo la experiencia de BRIDGES en Egipto, Pakistán y Tailandia, donde había llevado a cabo estudios usando muestras de 500 escuelas, 1 000 maestros y más de 10 000 estudiantes examinados en varios grados y asignaturas.

Debido a que la misión de la USAID no obtuvo fondos para la segunda etapa de esta estrategia, durante la vida del proyecto de BRIDGES sólo se implementó el estudio piloto, que era más pequeño. La primera tarea para BRIDGES fue negociar con la USAID la necesidad de que el estudio sirviera al propósito del Ministerio de Educación y también contar con la participación directa de contrapartes hondureñas, en el diseño e implementación de la investigación.

Dos personas fueron asignadas por el ministro como contrapartes del estudio. Eran el director y su adjunto de la Unidad de Evaluación del proyecto de educación básica implementado por el Ministerio con fondos de la USAID.

En la preparación para el estudio, BRIDGES contactó a un planificador educativo de la oficina regional de la UNESCO. Este planificador hacía tiempo que tenía interés en el problema de la repetición de grados en la región. El equipo técnico de Harvard pasó un día con él, discutiendo posibles problemas para ser investigados en el estudio y explorando hipótesis que podrían ser usadas para diseñarlo. Al mismo tiempo, el equipo técnico del HIID se encargó de hacer una revisión de la literatura sobre repetición, usando las fuentes citadas en dos centros de información —ERIC, que cubre la investigación educativa de los Estados Unidos y REDUC, que cubre la investigación educativa de América Latina—. Este trabajo preparatorio informó al equipo de investigación del estado del arte sobre repetición en América Latina y en otros lugares.

Procedimiento de la investigación

En febrero de 1991, un miembro del equipo técnico del HIID fue a Honduras a coordinar el estudio. Además de él, el equipo de investigación incluía a una persona que había sido consultor del HIID en varios proyectos, y a dos contrapartes hondureñas. En Honduras, la preparación para el estudio se inició con entrevistas a los funcionarios del Ministerio, que abarcaron desde el ministro y el viceministro, hasta los supervisores escolares, directores de escuela y maestros. El propósito de estas entrevistas fue conocer las visiones de estos grupos en relación con la repetición, encontrar en qué medida percibían esto como un problema y descubrir cuáles eran las causas. Asimismo, el equipo de investigación quería familiarizarse con los marcos de referencia de estos grupos y con el tipo de lenguaje que empleaban para analizar los problemas educativos. El objetivo era saber cuánto se sabía ya acerca del problema y obtener una apreciación de los tipos de hipótesis que deberían emplearse al diseñar el estudio, así como del tipo de evidencia y lenguaje que debían usarse para comunicarse con este grupo una vez que estuviese terminado.

En las entrevistas se discutieron numerosos problemas educativos que permitieron a los investigadores y formuladores de política llegar a conocerse mejor y ser más sensibles a las necesidades de unos y otros. Por ejemplo, una de las preocupaciones del ministro de Educación era que el reporte tardara demasiado tiempo para que fuera útil durante su gestión. Los consultores dijeron que tendrían un borrador del reporte, con recomendaciones, en menos de cinco meses. Cuando el equipo técnico del Ministerio entendió que los investigadores querían obtener entrevistas espontáneas con los maestros, los funcionarios facilitaron el acceso a las escuelas, sin la intervención o presencia de los supervisores escolares.

Fue entrevistado todo el equipo técnico de la oficina de Recursos Humanos en la USAID, y la funcionaria a cargo del sector educación acompañó al equipo de investigación en algunas de las entrevistas iniciales con el equipo técnico ministerial. Durante esta consulta con los funcionarios públicos, la funcionaria de la USAID preguntó varias veces, “¿Cuándo van a empezar, de hecho, el estudio?”. Para esta funcionaria, este conjunto inicial de entrevistas con los tomadores de decisiones e implementadores de la política educativa, no era parte del estudio.

Utilizando los resultados del diseño preparatorio descrito y los resultados de las entrevistas, el equipo de investigación preparó un modelo teórico de repetición,

el cual hacía hincapié en aquellas variables que reflejaban las acciones que podían poner en práctica el Ministerio de Educación o los maestros en las aulas.

Debido a que los limitados recursos indicaban que sólo sería posible trabajar una pequeña muestra de escuelas, el estudio se enfocó en las escuelas primarias rurales, donde las estadísticas nacionales indicaban que la frecuencia de la repetición de grados era más alta. La muestra obtuvo estudiantes de los dos grados que, con base en las estadísticas nacionales, parecían críticos —primero y tercero—. Se eligió una muestra intencional (alta y baja repetición) de 40 escuelas en cuatro distritos de las zonas rurales de Honduras. La información clave incluía cuáles niños estaban repitiendo, su logro en la prueba de habilidades de lectura y entrevistas con maestros, directores de escuela, niños y padres de familia. La información cubrió todas las variables especificadas en el modelo elaborado con base en las entrevistas y la revisión de la literatura. El diseño especificó, detalladamente, el modelo con variables porque esta fase se veía como la primera de un proceso que consistía en dos etapas. Una de las metas de la investigación era reducir las variables del modelo a los mejores predictores que se usarían en un segundo paso de gran escala de la encuesta.

Se contrató y se capacitó a un grupo de maestros para recolectar la información. Se entrevistó a directores de escuela, maestros y a todos los estudiantes de los grados seleccionados, así como a los padres de familia de la mitad de los estudiantes. Los cuestionarios y entrevistas se diseñaron con la colaboración del Ministerio, incluyendo a los dos miembros de equipo técnico del Ministerio que eran miembros del equipo de investigación, y con la retroalimentación de los maestros que trabajarían como entrevistadores. Una vez que los instrumentos fueron probados en campo, en marzo de 1991, se levantaron los datos en 40 escuelas de los departamentos seleccionados.

Los datos fueron computarizados, limpiados y analizados en un periodo récord de tres meses. La fecha límite para la conclusión del reporte se tomó muy seriamente; el análisis fue diseñado para ajustarse a las limitaciones de tiempo. El objetivo era presentar, oportunamente, un reporte al Ministerio. Esto significó que los investigadores tuvieron que concentrarse en la principal línea de análisis con la mayor relevancia directa para la política. Las contrapartes hondureñas fueron a Harvard a participar en el análisis. Durante este periodo, el planificador de la UNESCO también se unió al equipo por un breve lapso.

Difusión de los hallazgos

Se prepararon varios productos para presentar los hallazgos del estudio. Éstos incluyeron un reporte final con un resumen ejecutivo, una versión más corta del estudio y una síntesis para la difusión más amplia, una presentación en diapositivas sintetizando los hallazgos y las recomendaciones de política, y un boletín de prensa. Se preparó una presentación con un Sistema de Información Geográfica para ilustrar la repercusión, en el nivel nacional, de algunas de las recomendaciones del estudio, tales como priorizar las escuelas multigrado para la capacitación y el nombramiento de maestros adicionales. Se contrató a un coordinador para organizar la presentación de los hallazgos a los grupos clave de Honduras.

Antes de la presentación de estos hallazgos, se hicieron circular borradores del reporte para retroalimentación entre funcionarios de alto nivel de Honduras. Estos borradores fueron leídos y facilitaron más las sesiones de discusión informada. En junio de 1991, el equipo de Harvard, las contrapartes y el planificador de la UNESCO, fueron a Honduras para participar en cinco presentaciones y discusiones de los hallazgos y las recomendaciones con los siguientes grupos clave:

1. Tomadores de decisiones de alto nivel. Éstos incluyeron al ministro y al viceministro de Educación, al asesor de política social del presidente y a otros funcionarios clave de alto nivel del gobierno.
2. Supervisores escolares y otros miembros del personal del Ministerio de Educación.
3. El Centro para la Investigación sobre Currículo e Instrucción del Ministerio. Éste era responsable de desarrollar nuevos libros de texto y de organizar los programas de formación para maestros para la implementación del nuevo currículo.
4. Miembros de la comunidad de investigadores, sindicatos de maestros y la prensa.
5. Personal de la USAID.

Todos los reportes fueron escritos en español, con excepción de uno de síntesis que se escribió en inglés para el equipo de la USAID, y de un reporte final escrito después de estas presentaciones.

El estudio sintetizó sus recomendaciones en las siguientes siete áreas clave:

1. Incremento de la formación en servicio de los maestros sobre manejo del salón de clases, incluyendo técnicas para grupos multigrado.

2. Desarrollo de materiales de instrucción que permitan a los maestros brindar instrucción diferenciada.
3. Incremento del número de maestros en las escuelas pequeñas para reducir el número de grupos multigrado.
4. Mejoramiento de la capacidad de los maestros para identificar a los estudiantes con dificultades de aprendizaje y establecimiento de programas remediales para reducir la tasa de reprobación de estos estudiantes.
5. Capacitación para motivar a los maestros a elevar sus expectativas de todos sus estudiantes.
6. Provisión de experiencias de educación preescolar que mejoren la capacidad de aprendizaje de los estudiantes.
7. Continuación de actividades de investigación que identifiquen problemas que puedan ser resueltos por la acción del Ministerio.

Impacto de la investigación

El Ministerio dio pasos para desarrollar estas siete recomendaciones. El más significativo fue hacer de las escuelas multigrado, particularmente de aquellas con menos maestros, una prioridad para los nuevos nombramientos y la formación de maestros. A pesar de que un partido político diferente ganó las elecciones presidenciales, con los consecuentes cambios en el Ministerio de Educación, la atención al problema de la repetición y la prioridad asignada a las escuelas multigrado ha continuado.

Quizás una de las consecuencias más significativas de esta actividad es que el grupo local de investigadores de la universidad participó —y varios de sus integrantes por primera vez— en los diversos estudios de política que fueron comisionados por el proyecto rediseñado para mejorar la educación básica. Esto estableció nuevas relaciones entre la comunidad universitaria y los formuladores de política del país.

Asimismo, como resultado de la evaluación realizada cuando el proyecto de educación básica se encontraba a mitad de camino, la USAID decidió rediseñar y volver a licitar el proyecto. El nuevo diseño requería una cantidad de estudios que siguieran el mismo formato y procesos empleados por el equipo del HIID en este estudio de repetición. Como parte de este proyecto, la universidad local de formación de maestros ha sido contratada para hacer estudios de seguimiento que consideren los determinantes de la reprobación y deserción de los estudiantes.

Este estudio de repetición sirvió como modelo que mostró al Ministerio que es posible tener información generada de análisis que hagan hincapié en variables de política, y que se puede tener una colaboración exitosa con analistas de la universidad. El personal de alto nivel del Ministerio también aprendió que algunos de sus temores sobre las sesiones de diálogo estructuradas para discutir la investigación con diferentes grupos portadores de intereses (es decir, sindicatos de maestros), eran infundados y que este intercambio facilitaba negociaciones posteriores entre sindicatos y autoridades del Ministerio.

Esta experiencia terminó con una paradoja para el equipo de Harvard. Dos días antes de que el equipo regresara a Honduras para presentar el reporte, el viceministro llamó al HIID para solicitar que los resultados del estudio no se difundieran entre los diferentes grupos que habían sido invitados a las sesiones de diálogo. La experiencia previa del Ministerio era que los estudios y reportes se entregaban a las autoridades de más alto nivel y que éstas decidían lo que debía mostrarse. La mayor parte de los reportes previos financiados por la USAID había sido escrita en inglés, así que esto limitaba automáticamente el acceso a su contenido. El problema con éste era que estaba escrito en español. El HIID estaba proponiendo llevar varios cientos de copias para su distribución y discusión con varios cientos de personas. Éste era un nuevo escenario para el Ministerio y la incertidumbre sobre las ramificaciones políticas de esta estrategia creaba temor.

Como el equipo de Harvard no estaba muy conforme con censurar algunos de los hallazgos en las presentaciones públicas, el equipo fue invitado a Honduras por un día, para hacer presentaciones a los líderes de alto nivel del Ministerio. Después de esa reunión, el ministro decidió autorizar el resto de las sesiones programadas, pero sin respaldar el reporte o sus recomendaciones.

Cuando los consultores concluyeron su última presentación, el secretario privado del ministro los llamó a una reunión de emergencia; se envió un automóvil para asegurar su arribo inmediato; fueron recibidos por el ministro y una delegación de la prensa nacional. El ministro agradeció públicamente al equipo de investigación su contribución al desarrollo de la educación en Honduras y entregó a cada uno un diploma que expresaba su gratitud. La prensa tomó numerosas fotografías del ministro dando la mano a cada miembro del equipo de investigación. Al día siguiente, varios de los principales periódicos publicaron la noticia de que el Ministerio respaldó un estudio de gran importancia, que había hecho avances que cambiaban el rumbo para resolver el problema de la repetición. Los periódicos, la radio y la televisión informaron sobre los hallazgos del estudio, muchos de ellos citando a la letra los comunicados de prensa y los resúmenes ejecutivos.

Aquellos diplomas cuelgan de las paredes de las oficinas de los consultores en memoria de los giros inesperados de las relaciones entre investigadores y formuladores de política. El equipo permaneció por un tiempo en contacto con ese ministro durante su gestión y éste envió varias delegaciones de visitantes a la Universidad de Harvard para aprender, de primera mano, sobre el estudio. Habló de la experiencia del estudio en una reunión regional de ministros de Educación organizada por la oficina regional de la UNESCO. El estudio de repetición en Honduras se incorporó a la experiencia regional a través de varios mecanismos. Los resultados fueron citados en varias publicaciones sobre el tema de la repetición y otros dos gobiernos invitaron al HIID a realizar estudios similares en sus países.

Discusión

Este caso ilustra que cuando la investigación se inicia con el cliente en mente, el diálogo puede llegar lejos. El caso combina las aproximaciones analizadas en el capítulo 4 —diálogo sobre la política como comunicación y persuasión— y en el capítulo 5 —diálogo sobre la política como negociación—. En el diseño del estudio, el equipo de investigación consultó ampliamente con los formuladores de política y administradores. Estas entrevistas fueron útiles para desarrollar un modelo específico para el contexto, que sirvió como fundamento para diseñar el estudio y el plan de análisis de datos. Sin embargo, la tarea de conducir el estudio estuvo básicamente en manos de los investigadores, en particular, de los investigadores extranjeros, en la medida en que éstos tenían más experiencia con actividades similares y eran percibidos como los expertos por sus contrapartes nacionales. Para presentar los resultados del estudio, se diseñó una estrategia para iniciar el diálogo con diferentes grupos de portadores de intereses empleando varios medios —boletines de prensa, presentaciones con diapositivas, síntesis y copias del reporte—. Esta aproximación fue innovadora en Honduras e inició una nueva relación entre investigación y formulación de política. El impacto más directo del estudio fue la incorporación del problema de la repetición y las limitaciones de las escuelas unitarias en la agenda de la política, pero las recomendaciones del estudio no tuvieron un efecto directo en la política.