

CEE



Diálogo Informado

El uso de la investigación para
conformar la política educativa



Fernando Reimers
y Noel McGinn

Fernando Reimers y Noel MacGinn

DIÁLOGO INFORMADO

El uso de la investigación
para conformar la política educativa

Diálogo Informado

© *D. R. Fernando Reimers*
Noel McGinn

© *D. R. Centro de Estudios Educativos, A. C.*
Av. Revolución 1291, Tlacopac, San Ángel,
Álvaro Obregón, C. P. 01040, México, D. F.

© *D.R. AUSJAL, Asociación de Universidades Confiadas*
a la Compañía de Jesús en América Latina.
Carrera 7 N° 40-76, 4° piso,
Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia.

Traducción: *Maura Rubio Almonacid*

Edición: *Lucila Mondragón*

Corrección: *Mónica Arrona*

Diseño: *Antón Barbosa*

Formación: *Soledad Vargas*
Eliseo Brena B.

Portada: *Fernando Mondragón*
Miguel Ángel Cisneros

ISBN: 968-7165-45-6

Prohibida su reproducción parcial
o total sin la autorización por escrito
de los titulares de los derechos.

Impresos en México
Printed in Mexico.

*A Mary Lou McGinn
y Eleonora Villegas-Reimers,
quienes nos han enseñado mucho
sobre el poder del diálogo*

Índice

Reconocimientos	9
Prólogo a la edición en español	13
Introducción	17
PARTE I	
CONCEPTOS Y PROBLEMAS	21
<i>Capítulo 1</i>	
Utilización de la investigación: ¿por qué es importante, por qué es un problema y por qué es difícil?	23
<i>Capítulo 2</i>	
¿Qué queremos decir con formulación informada de la política?	53
<i>Capítulo 3</i>	
Por qué las políticas educativas son tan difíciles de informar	69
PARTE II	
APROXIMACIONES PARA INFORMAR LA POLÍTICA EDUCATIVA	97
<i>Capítulo 4</i>	
La utilización como empleo de conclusiones preestablecidas	101
<i>Capítulo 5</i>	
Utilización estimulada que aporta datos a los tomadores de decisiones	115
<i>Capítulo 6</i>	
Información de la política por medio de la construcción de conocimiento	143

Diálogo informado

PARTE III	
ESTUDIOS DE CASO DEL USO DE INFORMACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS	163
<i>Capítulo 7</i>	
La conferencia de Etosha en Namibia	165
<i>Capítulo 8</i>	
La conducción de una evaluación del sector educativo en Egipto	171
<i>Capítulo 9</i>	
La conducción de una encuesta de escuelas rurales en Honduras	185
<i>Capítulo 10</i>	
La conducción de una encuesta de escuelas en Colombia	193
<i>Capítulo 11</i>	
La conducción de una evaluación participativa del sector en El Salvador	199
<i>Capítulo 12</i>	
El diálogo sobre la política como aprendizaje organizacional en Paraguay	209
PARTE IV	
DE LAS PARTES AL TODO	219
<i>Capítulo 13</i>	
Un modelo para informar la política con conocimiento basado en la investigación educativa	221
Bibliografía	237
Índice analítico	251
Índice de abreviaturas	261

Reconocimientos

Este libro es el resultado de nuestras reflexiones sobre nuestra propia práctica como investigadores de la educación y asesores de gobiernos. Numerosos colegas y amigos han estimulado estas reflexiones. Las influencias directas e indirectas en nuestro pensamiento del modo en que la investigación puede informar de la mejor manera el diálogo sobre la política, son demasiadas para mencionarlas aquí, y no hay duda de que algunas de ellas han pasado inadvertidas por nosotros. Pedimos disculpas a aquellos colegas que debimos haber mencionado, pero que involuntariamente han sido pasados por alto. Hemos enumerado aquí a colegas y asociados de los años recientes, tiempo durante el cual cristalizó nuestra comprensión de las ideas expresadas en este libro.

Tenemos una gran deuda con todos los colegas y asociados del proyecto Basic Research and Implementation in Developing Education Systems (BRIDGES) [Investigación Básica e Implementación en Sistemas Educativos en Desarrollo]. Este proyecto, financiado por la United States Agency for International Development (USAID) [Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional], auspició las actividades de investigación para mejorar la educación alrededor del mundo. Algunas de éstas constituyen el núcleo de la experiencia sobre el que se basan las reflexiones contenidas en este libro. Agradecemos el apoyo de nuestros colegas de la USAID durante esos años, particularmente a Frank Method, Jim Hoxeng, Gary Thiesen, y a Richard Pelczar. En las misiones de la USAID tuvimos el privilegio de conocer a Frank Fairchild, Nadine Dutcher, Henry Reynolds y Cynthia Rohl, quienes compartieron nuestro interés por las consecuencias prácticas de la investigación y por encontrar maneras de mejorar la relevancia para

la política de la investigación y el análisis. Nuestras contrapartes gubernamentales y los numerosos colaboradores de los países donde trabajamos fueron también fuentes de inspiración de las ideas contenidas en este libro. Deseamos reconocer especialmente a Syed Fazl-Qadir y a Anwar Hussain, de Pakistán; a Kapoor Ahlawat de Jordania; a Sagrario López y María del Carmen Soto, de Honduras; a la ministra de Educación de El Salvador, Cecilia Gallardo de Cano; al ministro de Educación de Paraguay, Nicanor Duarte; a José Luis Guzmán y Héctor López de El Salvador; y a Vicente Sarubbi y Jesús Montero de Paraguay, por su confianza y por los retos en los que nos embarcamos juntos.

Más cerca de nuestro hogar institucional, estamos en deuda con todos los asociados institucionales e individuales del proyecto BRIDGES, demasiados para mencionarlos. Reconocemos a nuestros colegas del Harvard Institute for International Development (HIID), con quienes pasamos varios años trabajando juntos para intentar ayudar a los gobiernos a definir mejores políticas educativas. Su amistad y compañerismo crearon un ambiente de aprendizaje que nos hizo posible explorar nuevas ideas y reflexionar sobre nuestra práctica. Agradecemos a los siguientes amigos: Russell Davis y Donald Warwick, a Thomas Cassidy, Ernesto Cuadra, William Cummings, Abby Riddell, Shirley Burchfield y Thomas Welsh. Armando Loera y Ernesto Schiefelbein, quienes trabajaron como consultores del proyecto y también fueron compañeros estimulantes en algunas de las aventuras narradas y analizadas en este libro.

Nuestros colegas administrativos del HIID nos ayudaron a administrar los proyectos que inspiraron nuestro pensamiento sobre los temas analizados en este libro. Agradecemos a Claire Brown, Louisa French, Rosanne Kumins, Vicky De Marinis, Richard Pagett, Nino Rosado, Ellen Seidensticker y Lisa Toste. Estamos especialmente agradecidos con Zoya Omartian y con Sue Rarus, nuestras asistentes administrativas, por su buen trabajo y ayuda.

Nuestra buena amiga y colega Carol Weiss, de la Harvard Graduate School of Education, nos inspiró con su saber pionero sobre la sociología de la utilización del conocimiento. Nuestras conversaciones con Carol nos ayudaron a depurar nuestro propio pensamiento sobre los temas desarrollados en este libro. Nuestros estudiantes de la Harvard Graduate School of Education también nos estimularon para clarificar ideas y mejorar su presentación. Magdalena Rivarola, Claudia Uribe y Emiliana Vegas leyeron y comentaron secciones de este libro en diferentes momentos durante los últimos dos años.

Estamos también agradecidos con nuestro colega del HIID, Richard Mallon, quien nos hizo valiosas sugerencias a un borrador del libro, y con nuestro direc-

tor, Dwight Perkins, por su amplia comprensión del desarrollo y por el apoyo y respeto que recibimos de él, que creó un ambiente de libertad académica para investigar las cuestiones que consideramos importantes.

Agradecemos también la confianza y el apoyo de Luis Morfín, del Centro de Estudios Educativos, y de Carlos Muñoz Izquierdo, de la Universidad Iberoamericana, que hicieron posible la publicación de este libro en español. Apreciamos enormemente la cuidada traducción del texto al español que hizo Maura Rubio Almonacid, de la Universidad Iberoamericana así como la revisión de estilo de Mónica Arrona.

Finalmente, este libro debe mucha de su existencia al apoyo y estímulo de nuestras esposas. El que pudiéramos concluirlo en un tiempo de varias transiciones en nuestras vidas, se debe a la capacidad de nuestras esposas de asumir muchas de nuestras obligaciones en nuestros hogares. Por esta razón y porque nos han ayudado a aprender sobre el diálogo, un tema central de este texto, les hemos dedicado el libro a ellas.

Prólogo a la edición en español

Fernando Reimers y Noel McGinn presentan en este libro una síntesis de la rica experiencia que han adquirido al participar durante varios años, y en diversos países, en proyectos que se han propuesto lograr que los resultados de las investigaciones educativas sean oportunamente conocidos, aceptados y aprovechados por quienes tienen bajo su responsabilidad la planeación y la administración de los sistemas educacionales.

Para lograr esa finalidad, los autores han recurrido al método del “diálogo informado,” que ellos diseñaron para promover relaciones más eficaces entre la investigación educativa y quienes toman las decisiones que influyen en el comportamiento de los sistemas educacionales.

Esas relaciones han sido analizadas en América Latina desde la década de los setenta. En esa época se inició una interesante discusión —que por cierto fue revivida muy recientemente— entre varios investigadores, acerca de las políticas que conviene seguir para promover, en nuestros países, la comunicación entre la investigación educativa y los agentes responsables de la administración de los sistemas educacionales.

En efecto, desde entonces, algunos investigadores latinoamericanos han pensado que para promover la vinculación de los investigadores de la educación con quienes toman las decisiones que regulan los sistemas educativos, es necesario instrumentar políticas basadas en las tesis que desarrolló Ronald G. Havelock en 1969, en los Estados Unidos.*

* Como se recordará, Havelock desarrolló diversos modelos para describir los procesos mediante los cuales pueden ser utilizados los resultados de las investigaciones. Esos modelos parten, en términos generales, del principio de que existe una relación lineal entre la investigación, el desarrollo tecnológico y la difusión de las innovaciones.

Entre las implicaciones de orden práctico que se derivan de esas tesis, se ha mencionado la necesidad de establecer mecanismos y procedimientos que faciliten la comunicación entre los investigadores y los tomadores de decisiones. Entre tales mecanismos se ha sugerido la posibilidad de que los investigadores se conviertan en agentes de decisiones, o la de que estos últimos participen en el proceso de investigación. Una tercera opción, discutida más recientemente, es que los investigadores se desempeñen como “analistas simbólicos”, es decir, que se acerquen a quienes toman decisiones no sólo con la finalidad de poner los resultados de la investigación a su alcance, sino también para que éstos se incorporen a los procesos de toma de decisiones.

Como se puede observar, en todos los casos arriba mencionados se suprimiría la dicotomía entre la investigación y la toma de decisiones; por eso, quienes proponen estos procedimientos piensan que ellos pueden contribuir a que la difusión del conocimiento se lleve a cabo de una manera más eficaz.

Sin embargo, como se ha hecho notar, la tesis de la transferencia del conocimiento basada en procesos de comunicación y difusión sólo es válida parcialmente, por lo que no bastaría instrumentar políticas derivadas de la misma para promover la eficiente utilización de los resultados de los trabajos de investigación.

En efecto, la investigación educativa no puede basarse en esquemas normativos que establezcan determinadas finalidades intrínsecas y planifiquen su operación, ya que la investigación es más bien un proceso social, necesario, ciertamente, para la toma de decisiones políticas, pero que está inmerso en otros muchos procesos de interacción social, y sujeto a coyunturas y casualidades imprevisibles. En otras palabras, no existe una relación lineal entre el impacto potencial de la investigación y la toma de decisiones.

Éste es, sin duda, el problema fundamental que analizan Reimers y McGinn en esta obra, y a cuya solución contribuyen significativamente con la misma. Como lo podrán apreciar los lectores, el libro contiene una teoría original, encaminada a resolver el dilema arriba expuesto, y presenta un procedimiento específico, que los mismos autores han utilizado al aplicarla.

Al iniciar su trabajo, Reimers y McGinn hacen notar que los logros alcanzados por los sistemas educativos han sido mucho menores de lo que hubiera sido posible; y que, además, la mayoría de los países ha gastado más recursos de los necesarios. Ello se debe a que la relación entre la investigación y la formulación de políticas ha sido débil, lo que puede atribuirse a que en esa relación intervienen dos lógicas y dos culturas muy diferentes: por un lado, la de los investigadores y, por el otro, la de quienes diseñan y ponen en práctica las políticas educativas. De

hecho, como los mismos autores lo demuestran, la investigación y la toma de decisiones funcionan en dos terrenos diferentes, con valores distintos.

Ante esta situación, ellos proponen identificar a los diversos grupos que tienen algún interés en los resultados de las políticas educativas, para involucrarlos y hacerlos participar en el proceso de generación de la investigación. Este proceso permite el diálogo sobre los conocimientos surgidos de la investigación, así como la discusión de los diversos puntos de vista desde los que se aborda y que la enriquecen. En otras palabras, se trata de facilitar el diálogo, de permitir a los participantes tener un intercambio de opiniones negociado, pero también informado.

Ese planteamiento supone, por un lado, reconocer la naturaleza política de la planeación y, por el otro, tomar en cuenta la complejidad de los procesos de reforma educativa. Por lo mismo, implica la necesidad de que las políticas diseñadas surjan del diálogo entre los diversos grupos involucrados en los cambios, y no solamente de la decisión de quien tiene el poder o la autoridad, incluyendo a los expertos.

Para cumplir estas condiciones, Reimers y McGinn sugieren vincular a quienes elaboran las políticas educativas con los investigadores, de tal manera que, a través de procesos iterativos de influencia recíproca, sea posible construir nuevos conocimientos.

Los autores demuestran que aunque la formación de las políticas educativas es un proceso esencialmente político y administrativo, es posible hacer mejores elecciones si éstas se fundan en análisis técnicos y, sobre todo, si el proceso de formación de las políticas está vinculado al conocimiento técnico. En otras palabras, si el conocimiento —que puede informar la reforma de las políticas— no es sólo un conocimiento surgido del proceso político, o no es simplemente el conocimiento producido por los investigadores, sino que es un conocimiento construido conjuntamente por quienes hacen las políticas y por los investigadores; ese conocimiento es, como lo demuestran los autores, de un orden superior para los fines de mejorar la calidad de los sistemas educativos.

Carlos Muñoz Izquierdo
México, D.F., mayo de 1998

Introducción

Actualmente, es común afirmar que vivimos en una sociedad de conocimiento en la que el empleo de información basada en la investigación para la toma de decisiones es normal (Bohme y Stehr, 1986, Drucker, 1993). Ya sea que la información se produzca en laboratorios científicos o a través de la acción (Gibbons *et al.*, 1995), se afirma que es común —y/o al menos deseable— la utilización del conocimiento, y específicamente el empleo de conocimientos derivados de la investigación. La utilización de este tipo de conocimiento promete un mayor éxito en el logro de los objetivos de una sociedad justa y próspera (Toffler, 1990).

La investigación para informar decisiones sobre la educación se ha estado expandiendo rápidamente durante los últimos 40 años. La investigación y el análisis fueron usados, primero, como medio para apoyar la planeación educativa. Recientemente, estas actividades han sido agrupadas bajo el nombre de análisis de política. El crecimiento ha sido más visible en países ricos, pero ha sido también dramático en países pobres, en donde se han invertido escasos recursos en actividades de investigación, con la esperanza de que dieran como resultado una educación y desarrollo mejores.

El entusiasmo por la investigación y la utilización de la investigación en la formulación de políticas se ha atemperado en los años recientes. Preguntas acerca de los beneficios de la utilización de la investigación se plantearon primero en las ciencias físicas (Snow, 1959) y, recientemente, en las ciencias sociales y la educación (Havelock, 1972; Weiss, 1977). El interés ha sido motivado por la evidencia de que la producción masiva de información basada en la investigación, no ha generado cambios significativos en los patrones de toma de decisiones. La calidad de las elecciones de política que se han hecho no es comparable

con la cantidad de hallazgos de investigación disponibles. Estudios sobre la utilización del conocimiento (Feldman, 1989) documentan las dificultades que experimentan los investigadores para conseguir que los formuladores de las políticas hagan uso de sus hallazgos.

Nuestra experiencia personal es testimonio de esta dificultad. Empezamos como investigadores, ansiosos por ayudar a países que se esfuerzan por mejorar sus sistemas educativos. Estábamos convencidos de que nuestras destrezas para diseñar investigación y analizar datos significarían una importante diferencia. Para nuestro gran desaliento y desazón, encontramos que era difícil conseguir que los tomadores de decisiones nos escucharan. Cuando efectivamente escuchaban, con frecuencia criticaban de lo que teníamos que decir y, al parecer, pocas veces seguían nuestro consejo.

El inicio de nuestro interés por la relación entre conocimiento y política ocurrió en Pakistán, cuando hicimos nuestro primer informe público de hallazgos y análisis, basado en un estudio sobre la efectividad de las escuelas públicas en ese país. Teníamos confianza en nuestros datos y estuvimos tres días preparando nuestra presentación. Gran parte de nuestra preocupación era cómo explicar nuestros procedimientos estadísticos a unos interlocutores sin antecedente alguno de estadística o de investigación. Nos reunimos con los administradores del más alto nivel de las cuatro provincias de Pakistán —un grupo muy experimentado. El primer día nos dieron la palabra y presentamos nuestros hallazgos con el apoyo de diapositivas y folletos. Al día siguiente ellos hicieron presentaciones en respuesta a lo que habían escuchado. Casi todos sus comentarios fueron desfavorables y negaban la validez y utilidad de nuestros informes. El tercer día extrajeron recomendaciones para la acción, varias de las cuales contradecían directamente lo que habíamos recomendado.

Asombrados y un tanto desconcertados por esta experiencia, desde entonces hemos enfocado nuestras carreras en el aprendizaje de cómo usar nuestras habilidades, de modo que puedan ser apreciadas por aquellos a quienes buscamos servir. Hemos sido afortunados de que nuestros interlocutores han sido pacientes y han tenido la voluntad de enseñarnos. Aun los funcionarios paquistaníes que fueron críticos nos dieron una nueva oportunidad. Eran los mismos hechos los que estaban sobre la mesa en la segunda sesión, pero la estrategia era diferente. Involucramos a los mismos críticos en el análisis de los datos. Los resultados fueron mucho más favorables.

Este libro trata sobre nuestra comprensión de la manera como puede informarse el proceso de decidir sobre la educación, o formulación de la política

educativa, con el conocimiento surgido de la investigación. El modelo que proponemos al final del libro se basa en el conocimiento personal que hemos adquirido a través de la experiencia. Quizá parecerá de sentido común. Nuestro aprendizaje, sin embargo, no ha sido fácil, como se demuestra en los casos que reportan nuestros errores, presentados en los capítulos 7 al 12. Mucho de lo que ahora entendemos contradice lo que aprendimos cuando fuimos formados en investigación por primera vez. Todavía nos reunimos con asesores de política cuyas aproximaciones se asemejan a las que acostumbrábamos seguir, y que hoy hemos abandonado porque no funcionan.

El libro está dividido en cuatro partes. La Parte I introduce los conceptos básicos y analiza por qué es tan difícil emplear los hallazgos de investigación en la formulación de la política. La Parte II describe una variedad de aproximaciones que se han seguido. Las hemos organizado en un rango que comprende desde métodos de diseminación hasta métodos de diálogo. La Parte III presenta seis estudios de caso en los que se utiliza la investigación en la formulación de políticas educativas. Éstos también están organizados de una aproximación de difusión a una de diálogo. La Parte IV presenta nuestro modelo para informar la política con conocimientos basados en la investigación. Como conocimiento personal que es, nuestra comprensión se establece como hipótesis no probadas. Estamos trabajando activamente en someterlas a prueba e invitamos a otros a hacer lo mismo.

PARTE I

CONCEPTOS Y PROBLEMAS

Esta Parte I es un intento por clarificar los aspectos centrales contenidos en el problema de la utilización del conocimiento. En el capítulo 1 comenzamos con una discusión acerca de por qué es importante el empleo de la investigación; es decir, por qué debería hacerse mayor uso del conocimiento basado en investigación. La cuestión es clara: la educación podría ser mejor de lo que es ahora, y sabemos cómo empezar a mejorarla. En otras palabras, estamos convencidos de que algunas personas en verdad saben cómo hacer que la educación sea mejor. La dificultad es que ese conocimiento no es ampliamente compartido. Muchas decisiones sobre la política educativa se toman sin acceder o emplear el conocimiento basado en la investigación. El capítulo 1 presenta varios ejemplos tomados de nuestra experiencia. La importancia de emplear la investigación está creciendo a medida que el contexto en el que operan los sistemas educativos está cambiando, como resultado de las fuerzas a las que se les llama globalización. La formulación de política que ignora la interpretación científica de este contexto, condena a los sistemas educativos a la irrelevancia.

El capítulo 1 intenta explicar las razones por las cuales es tan escasa la utilización de la investigación en la formulación de políticas educativas. En parte, esto se debe a la manera como se han aproximado los investigadores y quienes formulan las políticas a las cuestiones del conocimiento y la política. Se revisan estas diversas aproximaciones y se sugiere el tipo de investigación que ha mostrado ser más útil para la política. La pregunta se convierte entonces en: ¿cómo debe llevarse a cabo esa investigación?

El segundo capítulo se encarga de la otra mitad del problema: la formulación de la política. Creemos que parte del problema de la utilización del conocimiento

es la forma como se ha conceptualizado la política. Sugerimos una definición alternativa que desconoce la dualidad de investigación y política. Continuamos la discusión en el capítulo 3, que trata sobre los diversos actores involucrados en el proceso de formulación de política. Gran parte del trabajo de planeación y análisis de política, asume que sólo los educadores profesionales, y quizá los funcionarios del gobierno, están involucrados en el proceso. Nosotros distinguimos entre el anuncio de la política y su formulación de hecho, y sugerimos que la lista de posibles actores es bastante larga. Quién se involucra varía de un asunto a otro, y quién se involucra en distintos momentos es una función de las etapas del proceso. En consecuencia, la utilización del conocimiento puede ser común entre algunos actores del proceso de política, y puede ser desconocida entre otros. Esto hace que el proceso de informar políticas en educación sea complejo.

Capítulo 1

Utilización de la investigación: ¿por qué es importante, por qué es un problema y por qué es difícil?

Una vez fuimos invitados a Egipto como consultores, cuando el país estaba enfrentando serios problemas de acceso a la escolaridad. Varias escuelas en las ciudades habían sido forzadas a disminuir las horas de clase y a emplear dobles turnos educativos en muchos edificios para aumentar el cupo de estudiantes. Por otra parte, en los pueblos había aulas con menos de diez alumnos. Aun después de que todos los niños de una localidad se habían inscrito, no había suficientes estudiantes para justificar el número de grupos de primer grado que se habían requerido en años previos y algunas aulas se mantenían vacías.

Éste era un problema nuevo para Egipto. Quizá nunca hubiera sido un problema, excepto porque los padres de una de las ciudades con escuelas de doble turno, se quejaron ante un reportero de prensa, cuando el país estaba en medio de sus primeras elecciones libres después de muchos años. El ministro de educación, un candidato al Congreso, estaba ansioso por asegurar que esto no ocurriría más.

Hasta donde cualquiera podía recordar, los salones de clase habían sido construidos con base en las inscripciones del año previo. Cada escuela enviaba los datos de inscripción a las oficinas centrales del Ministerio de Educación, donde eran tabulados y enviados al Departamento de Planeación. De hecho, descubrimos que los datos de inscripción siempre tenían dos años de atraso, puesto que ése era el lapso que tomaba procesarlos. La Oficina de Planeación tenía una capacidad de cómputo limitada y, por lo tanto, agregaba los datos de las escuelas

en el nivel de los distritos. Casi todos los distritos incluían tanto escuelas urbanas como rurales. Nadie se había quejado antes; el modo tradicional de estimar los requerimientos de aulas funcionaba suficientemente bien. No obstante, ahora el país empezaba a industrializarse, y las oportunidades de empleo en las ciudades y pueblos estaban sacando a numerosas familias fuera de las áreas rurales. La migración era selectiva; algunas regiones del país estaban experimentando altas tasas de urbanización, mientras que otras no estaban creciendo. Los planificadores del Ministerio central no tenían conocimiento de los cambios de la población.

Éste era un problema relativamente sencillo de resolver. Aun sin la ayuda de computadoras, era posible organizar los datos de inscripción en el nivel de las escuelas para poder estimar mucho mejor los cambios en el número de niños que estaban aspirando a inscribirse. En un año, la proporción de aulas vacías y sobresaturadas se redujo notablemente. Un año después, el ministro nos invitó a regresar para tratar otros problemas.

En un mundo estable, no cambiante, las decisiones que antes funcionaban pueden tomarse de nuevo sin entender por qué funcionaron. Sin embargo, en un mundo cambiante, la tradición ya no brinda seguridad. Es necesario elegir qué objetivos se persiguen y en qué secuencia; las combinaciones de recursos físicos y financieros que se requieren y la gente que habrá de emplear y administrar esos recursos; por cuánto tiempo debe hacerse el esfuerzo y cómo plantear que el esfuerzo está fracasando y debe ser corregido, o si ha tenido éxito y puede darse por terminado. Es más probable que estas decisiones sean correctas y produzcan los resultados deseados cuando están basadas en una interpretación correcta y comprensiva de las situaciones actuales y posibles a futuro, y de la organización en sí misma.

Una definición de investigación

El problema en Egipto se solucionó con la ayuda de la investigación. La investigación y los conceptos relacionados de *información* y *datos* pueden usarse con diversos significados. Por ejemplo, Chapman y Mahlck (1993) emplean *datos* e *información* a veces como sinónimos y otras veces como causa y efecto. Para evitar confusiones, entendemos que investigación significa lo siguiente: 1) acciones realizadas por personas que involucran la compilación u organización de hechos observables o datos; 2) la organización de los datos empleando técnicas analíticas o sintéticas; y 3) la capacidad de explicar o interpretar los datos en términos

de conceptos o constructos no observados. Utilizamos *investigación* como sinónimo de *análisis de políticas*, en la que el objetivo es definir problemas e identificar soluciones efectivas para ellos.

Los resultados de la investigación o del análisis de políticas son diferentes de aquellas otras actividades en donde se involucran datos. Todos los procesos de administración emplean datos de algún tipo, aun si no utilizan resultados de investigación. Welsh (1993) advierte que todas las organizaciones tienen productores de rumores, información conocida sólo por sus integrantes, filtraciones y espías, que dan testimonio de la importancia de los datos en la administración. Pero este tipo de datos no se genera empleando el *método científico*, es decir un conjunto de procedimientos que maximiza la probabilidad de que observadores independientes reportarán los mismos datos, y que provee un medio para someter a prueba la utilidad de las explicaciones de los datos. La sola obtención y reporte de estadísticas educativas no es investigación, aun cuando estas actividades pueden ser parte de un proceso de la misma.

Investigación es el término comúnmente aplicado a los métodos sistemáticos para recolectar y analizar información con el propósito de generar comprensión. Empleamos *utilización de la investigación* para referirnos a los esfuerzos sistemáticos que hacen los tomadores de decisiones con el fin de recolectar información sobre su situación y usar esa información al decidir sobre un curso de acción. La investigación más completa no sólo obtiene información y analiza datos para describir una situación, sino que construye una explicación o aporta una interpretación de esa situación. La utilización de la investigación no sólo ayuda a los tomadores de decisiones a elegir cursos de acción, sino también a identificar cuáles son sus opciones. Parte de nuestra misión en Egipto era ayudar a los funcionarios del Ministerio a entender sus opciones. La sencilla investigación que hicimos en el caso de las disparidades entre cupo y demanda fue suficiente para el problema inmediato. Sin embargo, a medida que los cambios continuaban en Egipto, había nuevas demandas al sistema educativo. Las soluciones tradicionales ya no funcionaban. El Ministerio tuvo que desarrollar una nueva comprensión de lo que era posible y cómo lograrlo.

Desde luego, lo que está en juego es mucho más que la sola ubicación de unas cuantas escuelas. La educación es la industria más grande en todos los países del mundo. Las decisiones que se toman afectan la vida de muchos niños, emplean millones de dólares, y pueden tener consecuencias en el largo plazo para el crecimiento económico del país y para la estabilidad política. No obstante, de país en país, las decisiones se toman con base en lo que se hizo antes, o en suposiciones mal fundadas o en mitos sobre cómo operan las escuelas y cómo aprenden los niños.

Por qué debe haber mayor utilización de la investigación

Hay tres argumentos principales para explicar por qué la mayor parte de los países debe incrementar significativamente la utilización de la investigación en educación. El primero es que, aun cuando los ambientes en los que han estado operando pueden haber permanecido relativamente estables, los sistemas educativos logran mucho menos de lo que podrían y gastan más recursos valiosos de los necesarios para lo que logran. El segundo es que el problema no se debe a que la investigación sea insuficiente, sino a su falta de utilización. En todos los países en los que hemos trabajado, los reportes de investigación se apilan en las bibliotecas universitarias y algunas veces aun en los archivos ministeriales, pero en pocas ocasiones se leen. Las decisiones se toman sin consultar la investigación que ya se ha hecho y sin hacer investigación adicional alguna. El tercero es que nuestro mundo está cambiando rápidamente, y requiere nuevos esfuerzos para entender cómo se puede organizar la educación para contribuir a los objetivos económicos y sociales.

La educación podría ser mucho más efectiva y eficiente de lo que es

La investigación sobre la educación tiene una larga trayectoria, pero el inicio de la historia de la investigación de las políticas educativas puede ubicarse en 1967 con la publicación del Reporte Coleman. Éste fue el primer estudio nacional, en los Estados Unidos, de los determinantes del logro de los estudiantes, en el nivel de las escuelas. Fue el primer esfuerzo comprehensivo por identificar aquellos factores que explican por qué niños en algunas escuelas tienen altos puntajes en las pruebas de conocimiento curricular, y en otras escuelas no. Antes de 1967, la investigación buscó explicar por qué los estudiantes, tomados individualmente, aprendían. El Reporte Coleman, el estudio de Plowden en Gran Bretaña y varios otros estudios en países desarrollados y en desarrollo, investigaron por qué algunas escuelas eran más efectivas que otras.

Desde 1967, se ha desarrollado un modelo más o menos coherente acerca del funcionamiento de la escuela y de los principales factores que contribuyen a su efectividad. El modelo busca explicar las variaciones en niveles de aprendizaje del material curricular en los estudiantes, como una función de lo que ocurre en las escuelas. Las variables centrales son *el tiempo dedicado a las tareas de aprendizaje en el aula y la tasa de aprendizaje* de los estudiantes. El *tiempo*

dedicado a las tareas de aprendizaje en el aula se refiere a la cantidad de tiempo que los estudiantes emplean intentando aprender el contenido del currículo. La *tasa de aprendizaje* es cuánto de ese contenido puede aprender un estudiante en particular, en una unidad dada de tiempo. El modelo especifica aquellos factores que incrementan el tiempo en la tarea y la tasa de aprendizaje, los cuales son influidos por lo que ocurre en las escuelas.

La *oportunidad de aprender* es otro término para describir la importancia del tiempo dedicado a la tarea. La investigación muestra claramente que las políticas que incrementan la exposición que los estudiantes tienen al currículo, aumentan los niveles de aprendizaje. La exposición al currículo puede tener lugar dentro o fuera de la escuela. Por ejemplo, las políticas que estimulan que los estudiantes empleen tiempo haciendo tareas en casa basados en el currículo, se relacionan con niveles más altos de aprendizaje.

Los conjuntos de políticas más importantes son aquellos que afectan las características de los maestros, el comportamiento del maestro y del estudiante en las aulas, los materiales de instrucción, y los factores organizacionales que afectan la distribución del tiempo dedicado al estudio del currículo. Hay importantes vacíos en nuestra interpretación sobre cómo traducir este modelo en la práctica.

En los últimos 28 años, la investigación ha contribuido a identificar, para los formuladores de política, la importancia singular del maestro como determinante del monto de aprendizaje del estudiante. Más que el currículo o los materiales de instrucción, el actor central es el maestro. Pero todavía no hemos resuelto el rompecabezas sobre cómo preparar mejor a los maestros para su importante tarea. Por ejemplo, la investigación acerca de las características de los maestros aún no ha identificado los criterios que serían útiles para la selección de los mismos, excepto que los maestros con altos niveles de conocimiento académico, o con inteligencia general, son más efectivos. Todavía no sabemos cómo formarlos para asegurar que serán efectivos.

Esta falta de comprensión es especialmente impactante puesto que tenemos al menos dos siglos de experiencia formando maestros, y miles y miles de estudios que describen cómo es un buen maestro. ¿Cómo es que este conocimiento práctico, contenido en la experiencia de cientos de formadores de maestros y supervisores, no ha sido convertido en investigación sobre la política y en políticas que sean efectivas?

A lo largo del tiempo, la investigación ha ayudado a los formuladores de políticas a cambiar una concepción de los maestros como distribuidores de paquetes curriculares, por una en la que son conductores del proceso de aprendizaje que

tiene lugar en el aula. La distribución del escaso recurso tiempo es central en esta conducción. Los maestros con mayor éxito en términos de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, son aquellos que mantienen a sus niños atentos en la tarea de aprendizaje. Con frecuencia, esto requiere responder de manera diferente a los niños. Hemos llegado a entender que una ventaja muy importante de las escuelas privadas sobre las escuelas públicas es que, a través de la selección, pueden reducir la heterogeneidad de los grupos, lo que reduce también la demanda sobre el maestro de responder diferencialmente a los estudiantes.

Algunos sistemas de educación pública han intentado lograr el mismo resultado dividiendo a sus estudiantes en grupos separados, con base en su supuesta capacidad intelectual o según su desempeño probado. Esta clase de diferenciación es, desde luego, lo que más caracteriza a la escuela-fábrica que estandariza insumos y productos para incrementar la eficiencia y el producto total. Los investigadores han demostrado, pero aún no han sido capaces de persuadir a los formuladores de política, que esta clase de política da como resultado distintos montos de insumo para estudiantes de los diferentes grupos. En general, los estudiantes que provienen de familias de bajos ingresos tienden a ser asignados a los grupos más lentos, y reciben a los maestros menos preparados y menos materiales. También, de acuerdo con la investigación, el sistema de grupos diferenciados estimula a los maestros a disminuir sus expectativas hacia el aprendizaje de los alumnos. Los estudiantes son conscientes de lo que se demanda de ellos. Cuando las expectativas son menores, emplean menos tiempo intentando aprender.

La investigación también ha demostrado que pueden diseñarse materiales de instrucción para sustituir a los maestros, en especial a los que tienen baja capacidad para el manejo de la clase. Materiales de instrucción programados que indican a los maestros y alumnos qué hacer, toman el lugar de la instrucción formal que brinda el maestro. Los estudiantes pueden trabajar en estos materiales a su propio ritmo, superando el problema de la heterogeneidad del grupo, y liberando al maestro de la tarea de mantener altos niveles de expectativas para cada estudiante. Estos materiales han sido probados con éxito en un buen número de sistemas en África y Asia, y son el instrumento central de la Escuela Nueva en Colombia. Pero los formuladores de política todavía no están convencidos de su eficacia, no creen en la evidencia en favor de estos materiales, o no comprenden cómo reorganizar sus sistemas para emplear esta aproximación.

En general, la investigación sobre la organización de la escuela y del salón de clases es la que menos efecto ha tenido sobre las políticas educativas. La única línea de investigación que ha tenido algún efecto significativo en la política es la

investigación sobre el tamaño del grupo. Muchos formuladores de política están ahora convencidos de que pueden permitir que el tamaño de la clase crezca, sin que influya de manera significativa en los niveles de aprendizaje de los estudiantes. La investigación que muestra que los alumnos pueden aprender lo mismo en grupos multigrado y en escuelas de doble turno, ha sido por lo general ignorada. La reorganización de la gestión educativa a través de la descentralización fue primariamente motivada por consideraciones políticas, y no informada por la investigación. Sólo ahora hay investigación disponible que sugiere lo que puede y no puede lograrse al trasladar la autoridad sobre la política educativa a las escuelas.

El desarrollo de un modelo general de enseñanza ha hecho posible entender la importancia de los factores contextuales en la selección de las políticas. La definición de un modelo precisó los límites de nuestra comprensión, pero no ignoró que este modelo opera como parte de un sistema más grande. La estructura del sistema mayor y sus factores clave aún no han sido descritos. Muchos de ellos son más conocidos por los formuladores de política que por los investigadores, ya que reflejan acciones que estos últimos pocas veces ven o se les permite ver. Es lugar común llamarlos factores políticos, pero muy frecuentemente esto es una excusa para no estudiarlos y entenderlos. Se requerirá comunicación entre formuladores de política e investigadores para llegar a comprender estos factores.

Ahora tenemos un modelo general acerca de cómo la enseñanza produce el aprendizaje en los estudiantes y una gran cantidad de investigación para ilustrar las afirmaciones del modelo. Todavía éste es, básicamente, conocido sólo por los investigadores. Puede decirse que nosotros sabemos cómo hacer que las escuelas sean más efectivas y eficientes. La cuestión es si el nosotros, quienes sabemos, incluye a quienes toman las decisiones.

La utilización de la investigación es escasa en la formulación de política

A pesar de la larga historia y de todo el conocimiento acumulado a través de la investigación, varias de las políticas educativas no se basan en investigación o en análisis técnicos. Los investigadores de la educación generalmente piensan que se sabe mucho más acerca de cómo expandir las oportunidades educativas de lo que se usa para hacer las elecciones de política.

El comportamiento de las organizaciones educativas, cuando se dedican a sus asuntos de rutina o cuando intentan cambiar, sugiere que hay una consideración limitada del conocimiento acumulado por medio de los esfuerzos de investi-

gación racional sobre las opciones más efectivas para ayudar a que los estudiantes aprendan. Examinándolos de cerca, muchos esfuerzos por incrementar las oportunidades educativas mediante cambios curriculares, formación de maestros, mejoramiento de la supervisión o reorganización de las escuelas, se caracterizan mejor como remiendos a los elementos del sistema, que como resultados de una toma de decisiones informada. En parte, esto surge de lo que significa decidir en un sistema educativo y de cómo se acumula y se procesa el conocimiento basado en la investigación, dos puntos a los que volveremos después.

Ejemplos de un empleo deficiente de la investigación para diseñar e implementar la política educativa. Un ejemplo del tipo de remiendos que ilustra varias reformas educativas, se aprecia en diversos intentos de implementar el cambio en varios países. Presentamos tres ejemplos de esfuerzos por transformar el contenido de la educación y un caso en el que se hizo un intento por cambiar la gestión educativa.

El conocimiento obtenido de la investigación destaca de manera consistente la necesidad de reforzar mutuamente los cambios en la tecnología instruccional y en las oportunidades para el desarrollo profesional de los maestros (Darling-Hammond y McLaughlin, 1995). La mayor parte de las personas familiarizadas con la literatura de investigación sobre reforma curricular, estaría de acuerdo en que el currículo cobra vida en el aula como resultado de las elecciones hechas por los maestros, en cuanto a cómo usar el tiempo de instrucción. Para que una reforma curricular tenga éxito, los maestros deben ser capacitados en las nuevas prácticas de instrucción.

Esto parece obvio, pero a lo largo de las décadas y en países tan lejanos como Pakistán, Venezuela y Paraguay, los formuladores de política han intentado cambiar el currículo y la instrucción sin atender a los maestros.

En Pakistán, a principios de los años setenta, el Ministerio de Educación empleó varios años diseñando una innovación para mejorar la calidad de las escuelas primarias. Propusieron un equipo de enseñanza que incluía cerca de 100 artículos, tales como vasos de laboratorio, una bandera nacional, un ábaco, y otros materiales. Se produjeron y distribuyeron 60 000 equipos, los cuales se basaban en el uso de una pedagogía que estimulaba la participación de los estudiantes en pequeños grupos y su aprendizaje, a partir de experiencias directas, más que en pedagogías tradicionales basadas en la repetición de memoria. La pedagogía tradicional era la que se enseñaba en las escuelas de formación de maestros. La esperanza era que los maestros adoptaran la nueva pedagogía en la mayor parte de su instrucción.

Lamentablemente esto no ocurrió. En una encuesta de escuelas primarias hecha en todo Pakistán, encontramos que pocos maestros (cerca de uno de cada cinco) usaban el nuevo equipo educativo más de siete veces al año. El índice de utilización era tan bajo que los equipos de enseñanza y su uso no tuvieron impacto en el logro de los estudiantes en matemáticas y ciencias. Sólo 22% de los maestros había recibido algún entrenamiento sobre este equipo y la mayor parte de ellos y de los administradores no entendían su propósito o necesidad (Warwick, Reimers y McGinn, 1992).

Esta particular innovación había sido diseñada por una agencia internacional y trasladada a Pakistán. Quizá hubiera funcionado en algún otro ámbito en el que las condiciones fueran más apropiadas. Hoy sabemos que los diseñadores debieron haber tomado en cuenta la investigación que demuestra que los maestros son el factor más crítico en la reforma curricular. Sabemos también que las reformas que intentan ser a prueba de maestros tienen un mal historial.

La reforma de 1980 en Venezuela también ignoró la investigación sobre la importancia de formar a los maestros para cambiar el currículo. En este caso, se decretó una nueva ley de educación que extendía la educación básica de seis a nueve años. Se diseñaron nuevos currículos con el propósito de desarrollar procesos cognitivos de niveles más altos. Una década después, se declaró que la reforma fue un fracaso. En un estudio internacional de logro de lectura, que abarcó 30 países, se encontró que los jóvenes venezolanos de 14 años de edad tenían algunos de los puntajes más bajos (Elley, 1992).

¿Cómo pudo una reforma, cuyo propósito era ayudar a los estudiantes a leer mejor, acabar por producir alumnos que no podían leer? Una evaluación de los programas de educación para maestros encontró que, esencialmente, la reforma había ignorado la formación de maestros (Villegas-Reimers, 1994). Los reformadores habían decretado una nueva ley y producido nuevos currículos y nuevos libros de texto, pero habían dejado inalteradas las instituciones formadoras de maestros seis años después del inicio de la reforma.

En 1992, el gobierno de Paraguay decidió cambiar el currículo de la educación primaria. Se diseñaron nuevos programas con un mayor hincapié en los procesos de desarrollo cognitivo y se produjeron nuevos libros de texto que reflejaban esos programas. Esta vez los libros se entregaron a los maestros durante la capacitación. Las sesiones de capacitación se organizaron convocando a cientos de maestros del mismo grado y de escuelas aledañas, a jornadas de orientación de nueve días. Durante esta orientación, se introdujo el nuevo currículo y se distribuyeron los programas y libros de texto. Los maestros regresaron a sus escuelas.

Debido a que la capacitación se organizó para un grado cada año, es decir, el primer grado en 1993, el segundo grado en 1994, y así sucesivamente, los maestros no tenían con quién discutir el nuevo currículo cuando regresaron a sus escuelas.

En una serie de evaluaciones realizadas en 1995, cuando uno de nosotros era asesor residente del Ministerio de Educación de Paraguay, encontramos que los maestros rechazaban esta forma de capacitación. Decían que apenas les motivó para intentar enseñar de manera diferente, y que los dejó atentos a sus propios recursos, en una escuela donde nadie más compartía su entusiasmo, y sin oportunidades posteriores para continuar desarrollando habilidades. Esta aproximación hacia la capacitación ignoró el conocimiento basado en la investigación sobre la formación de maestros que propone que ellos, como adultos, aprenden mejor cuando pueden integrar el nuevo conocimiento con el conocimiento y la experiencia previos. La capacitación tiene más éxito cuando se efectúa localmente y brinda oportunidades para relacionar la asimilación de nuevos conceptos con la práctica (Shulman, 1990).

El último caso que presentamos para ilustrar que pocas veces las decisiones se fundamentan en el conocimiento basado en la investigación, se refiere a un esfuerzo del Ministerio de Educación de El Salvador por cambiar la gestión escolar. En 1991 lanzó un ambicioso programa para promover la participación comunitaria en la gestión escolar que, esencialmente, ignoró el conocimiento existente en la materia, basado en la investigación sobre la descentralización. Cinco años después, el programa se había expandido y era la principal iniciativa de política del Ministerio. Las evaluaciones locales que señalaban algunos defectos corregibles, fueron ignoradas.

Existe una vieja tradición de investigación que se pregunta si la administración educativa altamente centralizada es la razón que está detrás de mucha de la ineficacia, ineficiencia e inequidad de los sistemas educativos. Un amplio *corpus* de literatura documenta esta gran rama de investigación sobre descentralización (Clune, 1993; Davies, 1990; Lauglo, 1995; Hannaway y Carnoy, 1993). Las primeras investigaciones temprana sobre descentralización eran simplistas y confusas en cuanto a que se enfocaron en conceptos vagamente definidos de centralización y descentralización. Estudios más recientes definen las funciones (currículo, personal, financiamiento y construcción), y los niveles (nacional, regional, local o escolar) que pueden ser descentralizados. Otra rama de la literatura ha refinado aún más las opciones, distinguiendo entre descentralización, desconcentración, delegación y otras.

Una conclusión importante de esta investigación es que la transferencia de funciones a niveles descentralizados distintos de la escuela, no necesariamente mejora (o disminuye) la calidad de los servicios que se proveen, en parte porque no conduce en forma automática a cambios en la organización de la escuela y, por lo tanto, no lleva a producir modificaciones en el proceso de enseñanza (Fuhrman y Johnson, 1994; McGinn y Street, 1986; Kannapel *et al.*, 1995; Prawda, 1992; Walberg y Niemiec, 1994). Las unidades descentralizadas pueden inhibir la autonomía escolar tanto o más que las centralizadas.

Una rama reciente de esta investigación examina esfuerzos por dar más voz a las comunidades escolares (Wong, 1993). La literatura sobre la gestión basada en la escuela propone que la efectividad de su organización puede incrementarse aumentando el poder de los padres de familia y de los maestros. Esta literatura atiende a la siguiente pregunta: ¿cómo pueden las escuelas públicas hacerse más sensibles a las condiciones locales y más responsables frente a sus comunidades? La literatura sobre la gestión basada en la escuela carece de una evaluación definitiva de los efectos de este acercamiento a la calidad (Malen, Ogawa y Kranz, 1990). La investigación sobre el impacto de esta gestión en la participación de los padres de familia, propone que “los profesionales de la escuela casi siempre se convierten en los tomadores de decisiones clave en un ejercicio descentralizado del gobierno” (Wong, 1993, p. 592).

El conocimiento existente en esta materia plantea que las fuertes presiones que se ejercieron en favor de la descentralización durante los años setenta y los ochenta, se inspiraron en esperanzas e ideología más que en investigación y análisis rigurosos. Se utilizó poco la investigación en las primeras políticas de descentralización. La lección de que la descentralización no necesariamente mejora la calidad o la equidad se ha aprendido a un costo alto, a lo largo de más de 20 años de experiencia. La autonomía de la escuela y la participación de la comunidad podrían ser sólo una nueva moda. Se necesita mayor reflexión y evaluación crítica abierta para reducir algunos de los costos y del tiempo que se requiere para aprender este tipo de lecciones.

Una de las lecciones aprendidas de la investigación sobre descentralización se refiere a la importancia de elaborar una definición operacional acerca de las funciones de los niveles locales. El conocimiento en esta materia avanzó significativamente sólo cuando se remplazaron las nociones vagas de descentralización por referencias específicas a las funciones que serían llevadas a cabo por diferentes niveles, tales como la definición de metas, la identificación de políti-

cas, la selección de maestros, el diseño curricular, la supervisión, el financiamiento, etcétera.

La mayor parte de estas lecciones aprendidas de la investigación precedente sobre descentralización y gestión basada en la escuela, fueron ignoradas cuando el Ministerio de Educación de El Salvador decidió lanzar el programa de educación con la participación de la comunidad (EDUCO) en 1991.

Los promotores del programa reconocen que la idea de adoptar esta política nacional se basó en experiencias locales previas y que prácticamente no se consideró el conocimiento obtenido en otras partes. Más aún, varias evaluaciones del programa que han sugerido que éste no es superior a las escuelas rurales tradicionales en su impacto en el logro académico o en la participación local, han tenido poco peso en decisiones posteriores de expandirlo.

Durante los 12 años de guerra civil, que terminó en 1989, muchas comunidades locales empezaron a contratar a sus propios maestros, en respuesta a la frecuente clausura de escuelas en este periodo. El Ministerio estima que en 1988 había cerca de 1 000 grupos comunitarios que contribuían con más de \$13 millones, o el 10% del presupuesto educativo.

EDUCO empezó en mayo de 1991 como un acercamiento para expandir el acceso a la educación preescolar y al primer ciclo de educación primaria en las áreas rurales. Este ciclo consiste en los primeros tres grados de la escuela primaria. En el primer año del programa se establecieron seis proyectos experimentales (tres secciones de preescolar y tres de primer grado) en áreas rurales de tres departamentos de El Salvador. Los padres de familia de cada una de las seis escuelas se organizaron en Asociaciones Comunitarias para la Educación Básica (ACE). Las ACE son entidades con reconocimiento legal. El Ministerio brinda a cada ACE fondos suficientes para contratar a un maestro y para adquirir suministros escolares limitados. El papel del Ministerio es ayudar a organizar a las ACE, capacitar a los maestros y supervisar su desempeño; también ha establecido los criterios para la selección de maestros: todos deben ser graduados de la universidad. Se creó una unidad en el Ministerio de Educación para coordinar el proyecto.

Los objetivos de esta primera fase de experimentación fueron diseñar y poner a prueba los procedimientos del programa y todos los materiales de capacitación. En julio de 1991 el programa inició una fase de expansión a otras localidades de los mismos tres departamentos. Se establecieron 96 aulas de preescolar y 141 de primer grado. En 1992 el programa se extendió a los 14 departamentos del país. En 1993 el Ministerio de Educación inició una fase de generalización de la innovación, ampliando la cobertura a los 14 departamentos.

El número de ACE creció rápidamente, de 237 en 1991 a 958 en 1992. El número de aulas que se abrieron dentro del programa se incrementó de 263 a 1 126 en el mismo periodo, y el número de estudiantes, de 10 520 a 45 040. En 1993, el 10% de los estudiantes de primero a tercer grados del medio rural estaban inscritos en una escuela EDUCO.

Las ACE emplean a los maestros con contratos renovables por un año, les pagan y administran el pequeño fondo para suministros escolares; a cambio, tienen contratos renovables por un año con el Ministerio de Educación. Son manejadas por un comité electo que incluye a miembros de la comunidad, pero básicamente están constituidas por padres de familia de los estudiantes inscritos en la escuela.

Debido a su rápida expansión, surgen preguntas acerca de la consolidación de EDUCO. Varios educadores de El Salvador consideran que la experiencia necesita madurar y llegar más a fondo desarrollando el papel de las ACE para que efectivamente puedan influir en que los maestros impartan una educación de alta calidad.

En sus inicios, el programa enfrentó la oposición, en particular, de sindicatos de maestros y de líderes de las zonas que estuvieron en conflicto, donde fue percibido como una estrategia de cooptación política. En varias de las áreas anteriormente en conflicto, surgió una forma alternativa de organizar la enseñanza durante la guerra —los maestros populares. Éstos eran miembros de la comunidad a quienes, después de que los maestros oficiales huyeron, se les dio la responsabilidad de enseñar. La oposición política brindó cierta organización y apoyo a estos maestros populares. En 1995, una verificación conjunta hecha por el Ministerio de Educación y el Grupo Coordinador de estos maestros de la oposición, documentó que éstos estaban brindando educación a unos 17 000 estudiantes de las áreas rurales. Algunos de la oposición veían a EDUCO como una estrategia del Estado central para neutralizar una red de trabajo débilmente organizada por maestros populares que se identificaron con la oposición durante la guerra. EDUCO se ha establecido de manera desproporcionada en el oriente del país, en las áreas que estuvieron en conflicto, a pesar de que en la parte oeste hay porcentajes más altos de niños en edad escolar fuera de la escuela. Los sindicatos de maestros también se opusieron a que los maestros fueran contratados por las asociaciones comunitarias, lo cual fragmentaba la relación del gremio con un único empleador —el Ministerio— (Reimers, 1997b).

Las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación y por el Banco Mundial, que financiaba el programa, señalan consistentemente que, mientras que

el acceso ha mejorado, los resultados relativos a la participación comunitaria son variados y no hay beneficios apreciables en el logro de los estudiantes. Las asociaciones comunitarias han manejado con éxito las responsabilidades que el Ministerio les ha delegado —como recibir los fondos y contratar maestros—, pero no está claro si su participación ha tenido un impacto significativo en la organización y administración de la escuela. Una encuesta dirigida por el *Harvard Institute for International Development* (HIID) [Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard] en 1993, comparó una muestra de 140 escuelas de EDUCO y escuelas rurales tradicionales. No se encontraron diferencias en el ausentismo de los maestros, las prácticas de enseñanza, el tiempo de instrucción o la participación comunitaria (Reimers, 1995). Cuando los funcionarios del Ministerio de Educación responsables del programa se enfrentaron con estos hallazgos, su respuesta fue cuestionar la validez de los resultados y no mostraron interés en revisar la racionalidad del proyecto o su implementación. Estos resultados eran consistentes con los hallazgos de otra encuesta reportada en una evaluación del proyecto realizada por el Banco Mundial. Ese estudio no encontró diferencias importantes en las características de las escuelas o de los maestros o en la asistencia de los estudiantes, y no hay diferencias estadísticamente significativas en la ausencia de los maestros o en el tiempo de instrucción, entre las escuelas EDUCO y las escuelas rurales tradicionales (World Bank, 1994).

Los hallazgos de los estudios del Banco Mundial y del HIID sugerían que el proyecto no tenía los efectos esperados en la asistencia de los maestros, o en brindar a los estudiantes mayores oportunidades de aprender. Lo mismo pudo haberse anticipado examinando el conocimiento existente basado en la investigación, que hace notar que la teoría relativa a la manera en que los cambios en la administración se traducen en cambios en las condiciones pedagógicas, que a su vez influyen en la forma como aprenden los niños en el aula, está vagamente desarrollada. Al ignorar el conocimiento previo sobre las débiles pruebas de que los cambios de gestión escolar resultaban en cambios pedagógicos, el diseño de EDUCO perdió oportunidades de desarrollar un programa que especificara claramente cómo se esperaba que los cambios propuestos en la gestión escolar modificaran los factores de la oferta y la demanda que influyen en la manera de aprender de los niños.

¿Cuán comunes son estas experiencias? ¿Son estos cuatro casos anomalías en el modo en que se toman las decisiones para cambiar los sistemas educativos? Por el contrario, nosotros pensamos que ilustran cómo se diseña e implementa, generalmente, el cambio educativo. Los ejemplos de elecciones de política educativa basadas en investigación educativa son escasos.

Un simposio realizado en 1982, que discutió la relación entre investigación y política educativa en Europa y los Estados Unidos, concluyó lo siguiente:

La evidencia sobre los impactos reales es fragmentaria y no concluyente. La difusión y el esclarecimiento son las metáforas dominantes, antes que el impacto, o la causa y el efecto... La relación es mucho más difusa y difícil de identificar con precisión de lo que hasta ahora se ha concebido. El conocimiento alcanzado por los especialistas contribuye colocando ciertos asuntos en la agenda del debate público, e inspirando demandas para la acción política. La investigación, particularmente a través del análisis crítico, con frecuencia genera ideas, más que hechos específicos o conocimiento. Contribuye a reinterpretar una cuestión, llamando la atención en aspectos que han pasado inadvertidos. Puede afectar los sistemas de creencias del público en general. Puede contribuir a lograr consensos sobre un asunto. Las decisiones de política se hacen dentro de un contexto de acomodo de intereses. La decisión no está bien delimitada, pero es un intento de llegar a resoluciones que pueden reconciliar un máximo de intereses representados por grupos e individuos que quieren influir en la decisión o en el proceso de formulación de política (Hussen y Kogan, 1984: 69 y 74).

El mundo está cambiando: nuevos problemas requieren nuevas interpretaciones

La globalización ya no es cosa extraña; se discute cotidianamente en la radio y la televisión, en periódicos y revistas, en reuniones de consejos empresariales y de académicos. Los cambios que atribuimos a la globalización se acompañan de cambios en todos los aspectos de nuestra vida.

La globalización es un conjunto completo de flujos o movimientos que incluyen lo siguiente:

1. Gente que se desplaza dentro y a través de las fronteras nacionales como trabajadores, refugiados y turistas y lleva consigo información, pero no es la única fuente de ésta.
2. Información entendida como datos en forma de reportes científicos, difusión de noticias, estadísticas, y documentales y videos. El flujo de información en gran medida se facilita por la difusión de nuevas tecnologías.
3. Nuevas tecnologías de comunicación y de producción y distribución que permiten cambios radicales en la organización y niveles de vida y la distribución

de la riqueza. Las nuevas tecnologías también permiten un increíble flujo de recursos financieros.

4. Recursos financieros, disponibles en volúmenes diarios que exceden el producto total anual de la mayor parte de los países del mundo y que están fuera del control de cualquier gobierno. Facilitado por las nuevas tecnologías, pero asociado con el turismo y los flujos de capital, hay también un gran movimiento de imágenes e ideas a través de las fronteras culturales.
5. Imágenes e ideas que se transmiten en programas de televisión, videos y películas, música, libros y revistas y, por supuesto, en conversaciones y allocuciones formales (Appadurai, 1990; Deutsch, 1966; Gellner, 1983).

El contenido y el volumen de estos flujos no sólo afectan lo que aprendemos, sino también cómo lo aprendemos y cómo aplicamos lo que aprendemos. Esto último es esencial, ya que el monto existente y el flujo de información disponible en el mundo, incluyendo aquella que es producto de la investigación, se incrementarán dramáticamente en el futuro.

Entre otros efectos, los flujos contribuyen a producir cambios en lo siguiente:

1. El Estado, que excepto en unos cuantos países ha sido el patrón y principal constructor y moldeador de la educación en todos los niveles.
2. El beneficio económico y la atracción política e intelectual de diferentes tecnologías de producción y distribución.
3. Los tipos de conocimiento, habilidades y valores requeridos, y con mayor probabilidad de sobrevivir y prosperar en un nuevo orden social. Todo esto necesita cambios profundos en la forma como está organizada la educación.

Los cambios en la composición y fuerza del Estado están ya afectando los sistemas educativos, especialmente los sistemas de educación pública. En varios países, los gobiernos son poco capaces de reunir los fondos requeridos para financiar una demanda por educación que se está expandiendo; están bajo la presión tanto de fuentes nacionales como transnacionales para devolver el poder a las unidades más pequeñas de gobierno, para descentralizar la educación y para permitir la participación de actores que antes no tenían voz en la toma de decisiones. En algunos casos, las agencias y corporaciones de ayuda internacional tienen una influencia significativa sobre las decisiones; y en otros muchos, los intereses privados se involucran crecientemente en las decisiones sobre la distribución y el desembolso de los fondos públicos.

Los cambios en la tecnología no sólo afectan la forma en que es posible enseñar, sino también lo que debe enseñarse. Los cambios en las tecnologías de instrucción se vinculan a los cambios en las tecnologías de producción; método y contenido se influyen uno a otro. La mayor parte de los sistemas de educación pública se organizaron al final del siglo XVIII para adaptarse a la nueva tecnología de producción asociada con la manufactura y con la fábrica de línea de montaje. En el siglo XX, esta tecnología de producción se ha difundido por todo el mundo y es el método dominante de organización de la actividad humana (Oman, 1994).

Bajo este el modelo de producción, las escuelas se organizaron para permitir la educación masiva, lo que requirió la estandarización de los insumos (selección y formación de maestros, diseño de las aulas, producción de libros de texto y currículo uniforme). Los efectos fueron dramáticos. Donde esta organización se probó, la escolaridad se desarrolló rápidamente, alentada por, y contribuyendo con, la rápida industrialización y el crecimiento económico.

Hoy, la creciente competencia global y el riesgo consecuente han estimulado a algunas firmas de Japón y otros países asiáticos, y más recientemente de Estados Unidos y Europa, a abandonar la tecnología de producción fabril, en favor de una tecnología flexible de producción. Las diferencias clave entre las dos tecnologías de producción son las siguientes (Oman, 1994):

1. La producción fabril generó incrementos en la productividad captando el conocimiento de trabajadores artesanales altamente capacitados, y convirtiéndolo en procesos rutinarios de producción regidos por reglas y controlados por la administración (Braverman, 1974). La producción flexible reintegra el saber y el hacer, dando a los trabajadores participación en el proceso de producción bajo el control administrativo. Los efectos son mejoras mayores en la productividad (Womack, Jones y Roos, 1990).
2. El proceso de reintegración del saber y el hacer puede darse en todos los sectores de la empresa, desde el diseño del producto hasta su comercialización y distribución. La integración de estos diversos elementos de la empresa posibilita que los diseñadores y productores se unan con los clientes. Esto reduce el tiempo de producción y el tiempo para la comercialización, lo que a su vez disminuye la necesidad de grandes inventarios e incrementa las ventas. La expresión *producción-justo-a-tiempo* se aplica a este aspecto.
3. Todos los miembros de la empresa participan en la prosecución de altos niveles de calidad. La toma de decisiones se lleva a cabo en grupos (algunas veces llamados círculos de calidad), a quienes se les otorga el control sobre el

proceso de producción a cambio de su responsabilidad para alcanzar los objetivos. Los trabajadores ya no son especializados, sino que requieren un amplio rango de habilidades. La capacitación es continua y, frecuentemente, colectiva. Los salarios están atados al desempeño del grupo, más que al desempeño individual.

4. En el caso de la producción flexible, los sitios de producción son más pequeños, si se les compara con la producción fabril en línea. Las plantas se ubican más cerca de los distribuidores, para reducir el tiempo de distribución de los insumos, y de los mercados, para reducir el tiempo de entrega de los bienes terminados. El sistema integrado de diseño-producción-comercialización incrementa la diversidad de los productos, al permitir demandas o un volumen de producción más pequeños.
5. La disponibilidad de información sobre todos los aspectos del proceso en todo momento, es central para la administración de la producción flexible. Esta información debe circular ampliamente a través de los niveles y divisiones para asegurar la coordinación. La exigencia de información requiere que las plantas se ubiquen cerca de los consumidores. El efecto en las firmas transnacionales se denomina *localización global*. La transmisión de información dentro de las firmas se facilita haciendo énfasis en las relaciones interpersonales, la cultura corporativa y la capacitación en habilidades de comunicación.

Sin embargo, puesto que no toda la producción será llevada a cabo empleando métodos de producción flexible, así como la línea de montaje tampoco fue el método exclusivo de organización del trabajo, ¿por qué entonces debemos esperar que un cambio general hacia la nueva tecnología de producción tendrá alguna repercusión en el contenido y organización de la educación? En general, la educación se vio muy afectada por el desplazamiento de la producción artesanal hacia las fábricas controladas administrativamente. El nuevo cambio en la tecnología de producción es de la misma magnitud y, por lo tanto, es probable que tenga un impacto de magnitud equivalente en la educación.

La industrialización fabril sirvió como una poderosa metáfora para la organización de toda la sociedad, incluyendo las escuelas y universidades. La metáfora promovió la estandarización a través de las instituciones (sistemas de acreditación), la desagregación del proceso de producción en pequeñas partes (horas-crédito), las divisiones precisas entre disciplinas que perseguían la misma verdad, y la centralización, que condujo a las instituciones masivas en las que la

burocratización llegó a ser la única tecnología de administración posible. El *collegium* se transformó en una vasta colección de almacenes que producían piezas de conocimiento que de alguna forma debían ser ensambladas, por los aprendices y por la sociedad, en un todo con significado.

Las metáforas implicadas por conceptos tales como producción flexible, círculos de calidad y administración de la calidad total, hacen mayor hincapié en los grupos que en los individuos, como los agentes de producción. Las escuelas y universidades que se organicen de acuerdo con estas metáforas, todavía tendrán que brindar a los estudiantes bases sobre los conceptos y hechos de las disciplinas, pero se dará mayor atención a la enseñanza de métodos para el aprendizaje. Se hará un mayor uso de la autoinstrucción como el método preferido para aprender conceptos básicos y hechos. Los maestros brindarán orientaciones para los *corpus* de conocimiento, pero pondrán mayor énfasis en las aplicaciones. Los estudiantes emplearán relativamente menos tiempo en la adquisición de hechos, y más en aprender a partir de la experiencia. Se destacará el aprendizaje en el lugar de trabajo, sea una fábrica, un hospital, una sala de tribunal, o una sala de consejo (Ojeda Delgado, 1994).

Se privilegiará el aprendizaje en grupo sobre el aprendizaje individual. Se hará hincapié en la diversidad de perspectivas que pueden introducirse para resolver los problemas más que en la identificación de una sola aproximación correcta o más apropiada. Se favorecerán los métodos no cognitivos de expresión para estimular la creatividad en la solución de problemas confusos y para facilitar la comunicación. Esto requerirá cambios en los procedimientos de evaluación de los estudiantes y en la orientación de la evaluación de portafolio y del desempeño. La atención en las aplicaciones del conocimiento incrementará el trabajo interdisciplinario. A lo largo del tiempo, esto conducirá a desvanecer las líneas disciplinarias y a la creación de nuevas disciplinas que sean amalgamas de las actuales.

La enseñanza se expandirá para recobrar métodos que la adaptación de la metáfora de la producción fabril a la producción de aprendizaje no destacó. Estos métodos más antiguos hacen un mayor uso de las dimensiones no cognitivas de la experiencia humana. Este tipo de enseñanza y aprendizaje enfatiza la construcción de conocimiento a través de la acción, más que el descubrimiento de un hecho existente. El objetivo define el valor del conocimiento, y la subjetividad llega a ser tan importante como la objetividad. Puesto que la mayor parte de los problemas requiere la acción grupal, es esencial la intersubjetividad, o la comprensión compartida tanto del hecho como del propósito de dicha acción.

Los líderes de los países en desarrollo están adoptando estas metáforas como medio para lograr los niveles de ingreso que disfrutaban los países de industrialización temprana. En muchos casos, sin el beneficio de la investigación para justificar las expectativas que se tienen, los sistemas educativos están siendo reformados para conformarlos según los nuevos emblemas de la modernidad. Los efectos en los sistemas educativos serán profundos, y sin la guía de la investigación muchos pueden ser desastrosos para países con recursos limitados.

¿Por qué la investigación se utiliza tan escasamente en la formulación de las políticas?

Existen numerosas razones para explicar el débil vínculo entre investigación y política en educación. Un conjunto de ellas tiene que ver con lo que los investigadores hacen; otro, con la manera como se diseña e implementa la política. Como hemos visto, el cambio educativo rara vez es el resultado de decisiones tomadas por un tomador de decisiones ubicado en el más alto nivel. El cambio en la política es el resultado de un proceso de negociación de intereses que compiten entre sí dentro de la organización educativa y con el ambiente externo donde opera el sistema. Como se analiza en el segundo capítulo, las decisiones educativas se conforman gradualmente. Evolucionan a lo largo del tiempo en iteraciones entre la definición y la implementación de la política. Son raros los casos en los que se toma una decisión de manera que marca una clara separación respecto a la práctica pasada, y es propio de la naturaleza de la educación cambiar para evolucionar en un flujo de eventos y prácticas donde el pasado y el futuro que se pretende coexisten por algún tiempo, como las corrientes que van hacia adelante y hacia atrás, y se encuentran en una onda. El capítulo 3 revisa con mayor detalle por qué es tan difícil informar las políticas educativas.

El entender los débiles vínculos entre la investigación educativa y la política no es un llamado a la interpretación de los desajustes entre los productos de la investigación y la toma de decisiones, sino a la comprensión de la manera como influyen los procesos de investigación educativa en los procesos de diseño e implementación de la política. Nuestro reto es comprender las influencias recíprocas de dos sistemas dinámicos para entender los desajustes entre los contenidos de la investigación (conocimiento de investigación como producto) y los contenidos de la política (decisiones de política como resultado).

Husen (1994) ha sostenido que la débil unión entre investigación educativa y toma de decisiones se origina de las diferencias en los antecedentes de los investigadores y de los tomadores de decisiones, en sus valores sociales, y en sus ámbitos institucionales. Los investigadores, generalmente, trabajan en espacios universitarios y obtienen crédito por la investigación que es reconocida por sus pares. Investigan problemas y presentan hallazgos en el contexto de paradigmas, teorías y métodos que son reconocidos en su disciplina. Dan un alto valor a su autonomía para llegar a conclusiones acerca de los problemas que estudian. Los tomadores de decisiones tienen una orientación más práctica y un sentido más claro de sus propios grados de libertad para implementar la política. Valoran la investigación en la medida que es instrumental para alcanzar ciertos objetivos de política. Estas diferencias caracterizan los contrastantes *ethos* de investigadores y formuladores de política. Con frecuencia, estos últimos juzgan que los hallazgos de investigación son insuficientemente concluyentes para apoyar las decisiones. Los métodos de investigación que desagregan los problemas de política en subproblemas que pueden ser investigados con mayor facilidad, dejan a los tomadores de decisiones con fragmentos y piezas de información, pero no con síntesis de problemas de interés.

En varios países, gran parte de la investigación educativa se produce en universidades y es concebida, financiada y llevada a cabo de manera tal que tiene vínculos limitados con los usuarios potenciales y que no toma en cuenta las perspectivas de estos últimos al derivar implicaciones de los hallazgos. Mucha de la investigación educativa no es muy utilizada por los formuladores de política, aun cuando existieran los mecanismos para presentarles los productos de investigación.

Esta caracterización de los diferentes *ethos* de investigación y política es consistente con las razones anticipadas por Levin para explicar por qué gran parte de la investigación no es útil para la política:

Primero, debe atender a las preguntas particulares que está enfrentando el formulador de política. Segundo, debe ser oportuna en suministrar hallazgos de investigación apropiados para tomar la decisión correcta. Tercero, debe ser escrita de manera tal que sea inteligible para una persona que no es un experto en investigación educativa. Y, cuarto, no debe violar las limitaciones políticas particulares que están encima del formulador de la política (1982: 162).

Algunos autores han propuesto que la expectativa de que la investigación educativa tendrá una aplicación inmediata en la política, se basa en suposiciones no

realistas. En cambio argumentan que la principal contribución de la investigación educativa es delinear, desafiar o cambiar la manera de concebir los problemas de los formuladores de política y quienes se desempeñan en la práctica (Shavelson, 1988). Una conclusión del Simposio Sueco de 1982 sobre los vínculos entre investigación educativa y formulación de política fue que las decisiones políticas frecuentemente crean el contexto para que los resultados de la investigación educativa entren en la arena de la política (Husen y Kogan, 1984).

Además de los antecedentes y los ámbitos institucionales de los investigadores, entre otros factores que limitan los vínculos con la política se incluyen los objetivos de la investigación. Por su diseño, la mayor parte de la investigación educativa se interesa en explicar los cambios en los logros de aprendizaje, o en algún otro resultado valioso, como función de un conjunto limitado de condiciones. Sin embargo, la complejidad de los factores que influyen en la realidad educativa, está subsumida en factores cuya influencia se anula, tal como se expresa en la frase “manteniendo el resto de los factores constantes”. Como resultado, cuando los investigadores buscan explicaciones, generalmente proponen un conjunto limitado de relaciones entre factores. En el mundo real, el resto de los factores no se mantiene constante. Los formuladores de política no sólo se interesan en simplificaciones que son necesarias para el avance académico del conocimiento, sino en mirar el problema desde múltiples marcos provistos por condiciones que han sido consideradas como ruido en la mayor parte de la investigación.

Cómo mejorar la influencia recíproca entre investigación y política

Se requieren dos cosas para incrementar la utilización de investigación: cambios en la investigación en sí; y cambios en el proceso de formulación de política. Esta sección atiende ambos requerimientos.

¿Qué tipo de investigación es más útil para la política?

La importancia de los objetivos del investigador. Una forma útil de pensar acerca del ajuste entre la manera como se aproximan los investigadores a su trabajo y la política educativa, es pensar en los objetivos del investigador. Vielle (1981)

distingue cuatro tipos de investigación de acuerdo con su propósito: académica, para la planeación, para la instrumentación y para la acción. Aunque todos los tipos pueden ser útiles para un tomador de decisiones o un formulador de política (*ibid.*), es necesario tener presente que cada uno responde a una pregunta diferente.

La investigación académica está diseñada para contestar la siguiente pregunta: ¿sus sistemas de explicación (teorías, modelos y marcos conceptuales) son correctos?; ésta se responde por medio de la prueba rigurosa de hipótesis derivadas del marco conceptual.

La investigación para la planeación responde a la pregunta de: ¿cuáles son los factores que producen el resultado que estamos buscando? Esta clase de investigación emplea análisis estadísticos para generar patrones de relaciones entre las variables.

La investigación para la instrumentación responde a la pregunta de: ¿cómo podemos construir u organizar los factores que se requieren para producir los resultados deseados? En el proceso de instrumentación se emplean métodos repetitivos de ensayo y error al preparar un nuevo currículo.

La investigación para la acción se pregunta: ¿podemos producir, de hecho, los resultados que deseamos? Ésta sólo puede formularse al intentar producir, en todo el sistema, los resultados que se desean. En última instancia, el objetivo de la investigación son los resultados en sí mismos, más que el conocimiento o cómo conseguir esos resultados.

La investigación académica puede ayudarnos a entender por qué el mundo, la pieza singular de realidad en la que estamos interesados, es como es. Por ejemplo, la investigación de Coleman (1966) sobre la contribución relativa de la educación y los factores relacionados con el hogar en el aprendizaje de los estudiantes, entraría dentro de esta categoría.

La investigación para la planeación se enfoca hacia la contribución de los medios potenciales que puede emplear la política para mejorar las oportunidades educativas, por ejemplo, identificando el costo-efectividad relativo de formas alternativas de formación de maestros en un ámbito particular (Tatto, Nielsen y Cummings, 1991).

La investigación para la instrumentación desarrolla productos mediante iteraciones sucesivas entre la acción y la evaluación de las innovaciones. Un ejemplo sería el diseño de un nuevo currículo de ciencias, dentro de un proceso de integración de piezas aisladas de conocimiento obtenido por medio de evaluaciones de la experiencia previa y de conocimiento ampliamente basado en la investigación.

La investigación para la acción está interesada en el cambio en sí mismo más que en comprenderlo. Las técnicas de evaluación rápida, las encuestas a los beneficiarios y las evaluaciones participativas se ajustarían a esta amplia categoría; también incluiríamos aquí la investigación de evaluación formativa. Un ejemplo sería las sucesivas rondas de evaluación del experimento EDUCO que hubiesen, de hecho, influido en la teoría del programa y su implementación.

Esta caracterización de los diversos propósitos de los investigadores nos ayuda a entender por qué tanto conocimiento generado por la investigación no es directamente relevante para la política. Mientras que la mayor parte de los investigadores se interesan en las razones por las que las cosas en el mundo son como son, los formuladores de política se interesan en la manera como podrían ser las cosas. En palabras de Robert F. Kennedy, “La mayoría de los hombres ven las cosas como son y preguntan ‘¿por qué?’ Yo sueño cosas que nunca fueron y pregunto ‘¿por qué no?’”.

No toda la investigación es relevante. Estamos de acuerdo con la visión de que a una gran parte de las actividades de investigación no se les debe pedir que sean inmediatamente relevantes para la política. Pero si la investigación no debe limitarse a ajustarse a la política, entonces la política tampoco debe limitarse a ir detrás de la investigación. Los enunciados de política tienen dos componentes, específicamente: las metas y los medios preferidos para lograr esas metas. La investigación que demuestra que un conjunto particular de procedimientos es efectivo para lograr la meta A , no ordena que la meta A deba ser la preferida. Sería inapropiado esperar que la investigación sobre los determinantes de A , que mostraron el poder predictivo de las estrategias X , Y y Z , deba ser una base suficiente para informar que estas estrategias son más deseables que otras opciones que pueden conducir al mismo o a diferentes resultados.

La pregunta acerca de la adecuación entre la investigación y la política es, por lo tanto, más pertinente para ciertos tipos de investigación educativa que para otros. Para la política, la investigación más pertinente es aquella que se diseña para anticipar las consecuencias de la acción. Esto es lo que entendemos por investigación para las políticas, por oposición a la investigación diseñada para explicar por qué el mundo es como es, sin describir qué se podría hacer para que fuera diferente. Mucha de la investigación educativa no se diseña para informar decisiones y, por lo tanto, aporta una base inadecuada, o al menos insuficiente, para la política. La investigación descriptiva o explicativa puede generalizarse sólo a lo que es, y no a nuevas situaciones que quiere crear el formulador de política.

Las limitaciones de la investigación descriptiva y explicativa para la política se ven en la experiencia del uso de la investigación sobre el aprendizaje para diseñar programas de formación de maestros. Durante los últimos 20 años, la investigación sobre los determinantes del logro de los estudiantes ha intentado discriminar las influencias relativas de varios insumos y procesos escolares. Resúmenes de estos estudios de funciones de producción han tratado de establecer los mejores predictores del rendimiento educativo. Una reciente revisión de los estudios sobre los determinantes del logro encuentra, por ejemplo, que mientras las bibliotecas escolares, el tiempo de instrucción, las tareas en casa y los libros de texto son predictores significativos del aprendizaje de los estudiantes en al menos el 75% de los estudios; el conocimiento y la experiencia del maestro sólo son predictores significativos en el 60 y el 50% de los casos (Fuller y Clarke, 1994). Una revisión similar llevada a cabo en América Latina concluye que los años de escolaridad, el conocimiento de la materia por parte del maestro y su experiencia no se relacionan con el logro de los estudiantes en alrededor del 50% de los casos, y que la capacitación en servicio nunca se relaciona (Vélez, Schiefelbein y Valenzuela, 1993).

Una forma inapropiada de utilizar esta investigación sería concluir que las características del maestro, tales como su preparación, conocimiento o experiencia, pueden ser ignoradas en los esfuerzos por reformar los sistemas educativos. Una pregunta de investigación más pertinente sería ¿en qué circunstancias son importantes las políticas relacionadas con los maestros? Y, ¿cómo pueden cambiarse las prácticas de los maestros para ampliar las oportunidades de aprendizaje? A menos que la educación se reestructure en algún momento para eliminar a los maestros, la pregunta pertinente no es si los maestros hacen la diferencia, sino cómo puede ser optimizada su influencia. Los investigadores y quienes revisan la literatura algunas veces se entusiasman y generalizan más allá de lo que la evidencia lo permite.

Limitaciones al extraer conclusiones. La equivocada generalización sobre las características del maestro surge, en parte, del limitado rango de variabilidad de factores, tales como la formación y la experiencia dentro de un solo sistema educativo. Una de las razones por las cuales la preparación del maestro muestra poco o ningún efecto, es que la mayor parte de ellos ya están formados y no hay variaciones sustanciales en la calidad de la formación dentro de un solo país. Más aún, la mayor parte de estos estudios han examinado un conjunto bastante limitado de resultados de aprendizaje, enfocándose en el logro en unas cuantas materias, medido con pruebas que destacan el dominio del contenido. Los resul-

tados deben ser interpretados como indicadores de que las opciones existentes de formación de maestros no tienen efecto alguno en aquellos dominios en los que dicho efecto se ha medido, y no como indicadores de que la formación de maestros debe ser descartada como opción.

Otra dificultad al evaluar la contribución relativa del conocimiento de la materia por parte de los maestros, sus conocimientos generales, sus habilidades específicas (verbales o matemáticas), o su dominio pedagógico, es que estos factores se confunden en la mayoría de los análisis; su contribución independiente no puede ser discriminada fácilmente. Otra posible explicación de los resultados combinados sobre el impacto de las habilidades y la formación de los maestros en el aprendizaje del estudiante, es que hay una cantidad de factores que median estos vínculos. Mientras que la formación puede influir en el comportamiento del maestro, otros factores median esta influencia en el aprendizaje del estudiante, e influyen en el comportamiento del maestro y de los estudiantes.

Una conclusión apropiada, para ser fieles a las limitaciones de aquellos estudios, es que algunos de ellos no lograron mostrar el impacto de las características del maestro, de las prácticas y del aprendizaje en el logro de los estudiantes, debido a limitaciones de las mediciones empleadas. También se debe advertir que aun cuando se hacen esfuerzos para superar estas limitaciones, otros insumos escolares (por ejemplo, el tamaño de la clase, los recursos escolares, la nutrición de los niños, la experiencia académica previa en la escuela y en el hogar, entre otros) afectan la relación entre los maestros y el logro de los estudiantes. Es posible que los maestros no puedan hacer mucho para contrarrestar los efectos de aulas sobrepobladas y deterioradas, niños subalimentados, etc. Nuestro conocimiento acerca de estas interacciones y de los efectos críticos que éstas generan es, en el mejor de los casos, rudimentario.

Mejorar los vínculos entre investigación y política requiere una comunicación honesta, en la que los investigadores puedan ser libres de presentar la evidencia, y de ayudar a interpretar los límites de esos hallazgos.

El proceso de realización de investigación para la política

Apoyar la toma de decisiones con conocimiento basado en la investigación es una empresa compleja. No obstante, rechazamos que esta complejidad impida el arreglo sistemático de las condiciones para planear y dirigir, con destreza, operaciones que conduzcan a un incremento del efecto del conocimiento basado en la

investigación en la toma de decisiones. A medida que cambiamos nuestra interpretación de la política, de las nociones de toma de decisiones a las de conformación de política, el conocimiento basado en la investigación puede informar la agenda de la política y las conversaciones que transcurren entre portadores de intereses mientras se conforma la política.

Una estrategia fructífera implica la identificación de los múltiples grupos de portadores de intereses, que configuran la manera como se forman las políticas educativas. Para maximizar el impacto de la investigación en la formación de política, se requiere atender a estos grupos como parte del proceso de investigación. Implica mucho más que las solas estrategias de difusión. Cada grupo tiene que ser incorporado en el proceso de generación de conocimiento basado en la investigación. El capítulo 6 analiza por qué es necesario y cómo puede lograrse, y examina varios casos que ilustran las oportunidades y las limitaciones que emergen al intentar ejercer esta influencia.

Hay, al menos, un sesgo en nuestra revisión de los casos y en las lecciones que extraemos de ellos. Es la convicción de que la toma de decisiones democrática sobre política educativa es preferible a la toma de decisiones autoritaria, y que los procesos que permiten el escrutinio público de las decisiones de política son superiores a los que no lo hacen. A través de estos lentes vemos favorablemente a los procesos participativos y a los que permiten que las organizaciones aprendan. Estos procesos permiten que el diálogo sea informado por la investigación y que la investigación sea discutida como parte de una conversación más amplia que incorpora la información y los intereses, los cuales son una parte necesaria del diseño de política. Creemos que el conocimiento basado en la investigación se construye dentro de marcos valorales específicos y que las decisiones no pueden fundamentarse solamente en la evidencia basada en la investigación.

El conocimiento científico en sí mismo no tiene una autoridad normativa intrínseca, ni los juicios basados en la investigación son valoralmente neutros. Nuestra visión del papel del conocimiento basado en la investigación en la política es consistente con lo que Jürgen Habermas (1971) ha llamado un modelo pragmático, por oposición a un modelo decisionista, que asume que la ciencia es valoralmente neutra. El modelo pragmático también difiere del modelo tecnocrático, que asume que el conocimiento científico tiene una autoridad normativa intrínseca (*ibid.*). El modelo pragmático propone interacciones de influencia recíproca entre políticos e investigadores en una sociedad democrática. Nosotros buscamos aquellas circunstancias en las que puede ser empleado el modelo pragmático, sin ignorar que en

“ambientes más restringidos de toma de decisiones pueden aplicarse los modelos decisorios o aun los tecnocráticos” (Lampinen, 1992: 26).

Esta orientación valoral entra en conflicto con algunas de las estructuras organizacionales de toma de decisiones educativas en varios países, tal como está la noción de que las razones fundamentales de la política pública debieran o pudieran ser debatidas públicamente, y que la base de la toma de decisiones puede ser abierta al escrutinio público. En nuestra experiencia es posible, aun en esas circunstancias, aplicar el modelo pragmático. Creemos que para promover interacciones entre los procesos de investigación y de política, se requiere hacer intentos explícitos para involucrar a grupos externos al gobierno (lo que algunos podrían llamar sociedad civil o el público) en el proceso de investigación y en el diálogo sobre la política que rodea a las organizaciones y a los individuos que realizan investigación. Esto producirá tensiones que generarán un rango más amplio de opciones de cambio. La inclusión de organizaciones externas estimulará procesos que nutrirán la demanda de cambio y sostendrán los esfuerzos de reforma. Proponemos generar de manera deliberada el conflicto o atender abiertamente los conflictos latentes, reuniendo a la gente y a las instituciones que no comparten una perspectiva común, valor, clase social o exposición a influencias externas. Un manejo adecuado de este conflicto implica desplazarse hacia la negociación y al diálogo público como medio de formación de la política, por oposición a la imposición de visiones de un grupo de funcionarios de gobierno o de tecnócratas en el resto de la sociedad.

Esta visión de la política educativa como resultado de la negociación se basa en el valor que damos a los procesos democráticos y en nuestro interés en la implementación real, y no sólo declaratoria, de las políticas educativas. La brecha entre implementación y política es mayor cuando las voces de portadores clave de intereses han sido suprimidas en el proceso de diseño de la política. La implementación es una arena donde pueden ser escuchadas estas voces (Grindle, 1980). La negociación de la política y el manejo abierto del conflicto son un intento por escuchar voces pertinentes desde el inicio del diseño de la política.

El propósito del proceso que proponemos para apoyar la toma de decisiones con el conocimiento basado en la investigación, es el de facilitar una comunicación que permita a los portadores de intereses alcanzar un diálogo negociado, pero informado. La investigación puede traer aire fresco y nuevas perspectivas, pero tiene que ser incorporada en un proceso de comunicación para que dé cuenta de los significados de esta construcción colectiva de los problemas educativos y de las opciones.

Debido a que una aproximación participativa es muy diferente de la práctica normal en la formación de política, es de esperarse que enfrentará resistencia; el reto es reconocer las pequeñas oportunidades y mantener el rumbo en un proceso que, algunas veces, será cuesta arriba. Más adelante ilustramos que es posible diseñar procesos de análisis técnico para apoyar las decisiones de política sobre la calidad de la educación, e integrarlas en procesos de diálogo democrático. Esto requiere reconocer la naturaleza política de la planeación e identificar a los grupos relevantes que tengan interés en el resultado de la planeación (portadores de intereses), lo cual implica crear espacios de colaboración entre los ministerios de educación y otras organizaciones que representen a la sociedad civil, tales como organizaciones no gubernamentales, universidades y comités asesores.

Hay preguntas razonables acerca de los méritos de un proceso participativo. Uno se pregunta si existe riesgo en ampliar la participación a actores que no han tenido las mismas oportunidades de formación avanzada en técnicas analíticas especializadas, y si esto no reducirá la calidad del producto final. Nosotros sostenemos que la inclusión de múltiples perspectivas en el análisis enriquece la calidad del producto final. Las técnicas disponibles para el análisis de la política educativa no son tales que puedan aportar una sola respuesta a las causas de, y las soluciones para, los problemas educativos. Los hallazgos acerca de los problemas educativos están limitados por las metodologías empleadas al investigarlos, por la forma como se definen y miden los fenómenos de interés, por los eventos, momentos o personas que constituyen la muestra, y por las hipótesis de quienes investigan. Esto no significa que uno deba negar la importancia de la investigación rigurosa de los problemas educativos, pero sí quiere decir que uno debería ser modesto acerca de lo que tal investigación puede producir. Quizá los analistas e investigadores de política educativa pueden inspirarse en el efecto de la teoría del caos en física, que habla de la infinita complejidad aun de sistemas simples y desplaza nuestra comprensión de la ciencia como verdad, a entenderla como un proceso de descubrimiento de patrones y probabilidades.

Los problemas educativos, tal como son enfrentados por los formuladores de política, carecen de la precisión que ha de encontrarse en un estudio sistemático que pueda especificar con anticipación todas las variables relevantes. Hay dimensiones pedagógicas, económicas, legales, burocráticas, etc., en los problemas afrontados por los tomadores de decisiones y en las alternativas que pueden ser consideradas. Sacar a colación la experiencia altamente especializada en el análisis racional para examinar los problemas e identificar soluciones, es un ejercicio útil pero que, por definición, simplifica las dimensiones del problema. Por lo tanto,

las alternativas deben considerarse no dentro del ambiente simplificado del analista, sino en el mundo real, donde las personas y los grupos concretos expresan estos múltiples intereses.

Algunos de los problemas reales que afrontan los formuladores de política tienen una complejidad tal que desafía las respuestas fáciles. El análisis de política y la planeación estratégica son, en consecuencia, tanto un ejercicio de descubrimiento a través de la investigación racional, como procesos de manejo de negociación entre distintas visiones del problema. Sólo cuando los expertos nos arriesgamos a aparecer vulnerables ante los portadores de intereses, los tomadores de decisiones y los administradores, reconociendo que no conocemos todas las respuestas, que puede haber más de una y que necesitamos otras para tener un diálogo con el objeto de entender mejor el problema, es posible empezar a apreciar la complejidad de las cuestiones educativas, tal como las enfrentan los tomadores de decisiones. Correr este riesgo es el único camino si uno desea brindar asesoría que sea relevante para la toma de decisiones en la vida real.

El asunto de la reforma educativa excede las mejores intenciones de los tomadores de decisiones, sin importar si se ubican en los niveles más altos. Si un sistema educativo ha de cambiar sus procedimientos, necesita un aprendizaje organizacional, más que el aprendizaje de un solo individuo ubicado en la cima. Hay dos razones. La primera es que la implementación de política y aun la definición de política, involucra a múltiples participantes. La segunda es que los secretarios de educación y los funcionarios de más alto nivel, normalmente tienen un periodo de gestión muy corto, en relación con el tiempo necesario para que las innovaciones educativas influyan en las condiciones de aprendizaje. En este libro no proponemos un tipo de aprendizaje en el que una persona —el experto— enseña y otros escuchan, sino un aprendizaje por descubrimiento. El diálogo es una condición esencial para que ocurra ese aprendizaje. El experto investigador debe participar en este diálogo en una mesa con otros portadores de intereses; él tiene un lugar legítimo en esa mesa, ya que la calidad del diálogo puede mejorarse con su participación, pero sólo con el reconocimiento de que la conversación se ha desarrollado antes de su llegada y continuará cuando él se vaya.

Capítulo 2

¿Qué queremos decir con formulación informada de la política?

La política se define generalmente como un enunciado de las acciones preferidas en la búsqueda de uno o más objetivos de una organización. El término tiene su origen latino en *polis*, que se refiere a ciudad o a gente. Algunos idiomas (por ejemplo, el español), usan la misma palabra —política— para referirse tanto a la política pública (en inglés, *policy*), como al conjunto de actividades propias del ejercicio del gobierno (en inglés, *politics*). Una tendencia reciente es definir la política pública como aquello que hacen las organizaciones. Si usáramos esa definición requeriríamos un término para explicar por qué las organizaciones hacen lo que hacen. En este libro, la política pública es definida como planos de acción que contienen tanto los porqué como los qué.

Algunos escritores tratan la política no como soluciones específicas a problemas concretos, sino como marcos para la acción. Éstos pueden adoptar la forma de interpretaciones de hechos convincentes (Lynn, 1989) o de historias convincentes (Doron, 1986). Kelly y Maynard-Moody sostienen que “las políticas en sí son ahora consideradas en gran medida como simbólicas, una manera de dar voz a intereses públicos latentes” (1993: 135). Ellos vinculan su posición con Reich, quien sostuvo que si bien el ideal predominante caracteriza al gobierno como una entidad para la solución de problemas, una posición más apropiada es que la formulación de políticas es “un proceso consistente en plantear preguntas, presentar problemas, ofrecer explicaciones y sugerir opciones” (1988: 5). La política educativa se refiere a las metas del sistema educativo y a las acciones para lograrlas.

Plan con frecuencia se utiliza para referirse a las combinaciones de políticas que especifican acciones para tomar en el tiempo, en prosecución de las metas. La planeación depende del análisis de política. Sin embargo, históricamente, la planeación ha llegado a asociarse con recetas rígidas para la acción que ignoran las variaciones contextuales y temporales, y que rara vez funcionan. El *análisis de política* ha tenido mayor aceptación, puesto que sugiere un proceso que da mejores respuestas y está menos sujeto a las dificultades experimentadas, durante los sesenta y setenta, por la planeación comprensiva. De hecho, los términos tienen una historia intelectual y una epistemología comunes.

La visión convencional de la política, el análisis de política y la planeación

Las aproximaciones convencionales al análisis de la política y la planeación asumen que es posible reducir la incertidumbre sobre el futuro haciendo una proyección del pasado. Se puede usar el conocimiento de la efectividad de las acciones previas para predecir el éxito de acciones futuras.

En la práctica general, política y plan se utilizan para referirse a enunciados de acciones para lograr metas que afectan a todos o a la mayor parte de los aspectos de una organización. A los enunciados más específicos se les denomina programas o proyectos. Por lo tanto, es práctica común identificar sólo a los funcionarios ubicados en el nivel más alto del sistema educativo como los formuladores de política.

Aunque en la perspectiva convencional la formulación de políticas y planes puede ser hecha por individuos aislados o por grupos pequeños, los resultados que se pretenden son siempre sociales o colectivos. Los planificadores y los analistas usan su conocimiento para identificar las acciones que otros deben llevar a cabo. En otras palabras, aquellos que hacen las políticas rara vez son responsables de su implementación.

Esta separación de conocimiento y acción es problemática, tanto conceptualmente como en la práctica. En la mayor parte de las situaciones, las personas que generan el conocimiento no son las mismas que formulan las políticas, que tampoco son las mismas que las llevan a cabo. ¿Cuán posible es para el formulador de política tener el mismo conocimiento que el investigador? ¿Cuán posible es para quien implementa tener el mismo conocimiento que el formulador de política? Si no podemos saber qué es lo que determina el comportamiento de otros, no

tenemos razón alguna para esperar que nuestras interpretaciones sean fielmente traducidas en las políticas que hubiésemos especificado, ni que nuestras especificaciones para la acción sean llevadas a cabo como lo deseamos. En la práctica, los formuladores de política no han seguido el consejo de los investigadores sobre la política, y las políticas y planes no se han implementado como se pretendía. El camino de la historia está lleno de planes abandonados. Si las políticas y planes no derivan en las acciones y resultados deseados, ¿cuál es su valor?

Perspectivas sobre el conocimiento y la acción

Hay tres respuestas generales a lo que podemos saber sobre los determinantes del comportamiento de otros. Tal vez la más antigua, que data al menos de Platón, asume que a través del uso de la razón podemos determinar qué curso de acción tiene más sentido en una situación dada. Todas las personas que razonan adoptarán, entonces, el mismo curso de acción. En la visión de Platón, los más capaces de razonar —los Filósofos— tenían el derecho de compeler a otros a seguir el curso de acción más razonable. Una segunda aproximación, formalizada con el desarrollo de la ciencia empírica que se inició con el Renacimiento, especifica que el mundo está organizado de acuerdo con reglas lógicas y que éstas pueden ser descubiertas mediante el análisis sobre cómo opera el mundo.

En su clásico estudio sobre la resolución de problemas, Braybrooke y Lindblom (1963) señalan que el matrimonio de estas dos perspectivas ha dado como resultado la aproximación racional-deductiva en el análisis de política de hoy. Ésta es la perspectiva dominante sobre el uso del análisis racional y la información científica en la formulación de política. Más adelante describiremos una tercera aproximación que sostiene que sólo podemos conocer los determinantes de los comportamientos de otros si experimentamos los mismos determinantes. En esta perspectiva, el conocimiento se genera a través de la acción, y el conocimiento compartido se desarrolla mejor a través de la acción compartida (y de la reflexión sobre esa acción). Por ahora, permítasenos revisar la perspectiva dominante o convencional en mayor detalle.

La respuesta más común al dilema del conocimiento-acción propone una solución basada en los métodos y supuestos de la ciencia objetiva. La explosión del conocimiento durante el Renacimiento, con el empleo de los nuevos métodos de la ciencia, motivó a los gobernantes y a sus consejeros a que creyeran que, así

como es posible descubrir las leyes que gobiernan el movimiento de los cuerpos celestes, se puede determinar las leyes que gobiernan las organizaciones terrestres. Se creía que la ciencia, haría posible escapar de los resultados divisivos y conflictivos de las políticas como medio para resolver los problemas sociales.

Los grandes logros en matemáticas fueron decisivos para el desarrollo de esta creencia. Leibnitz, Newton y otros mostraron que era posible representar con ecuaciones matemáticas, usando relativamente pocas variables, las más complejas relaciones físicas. ¿Por qué no, argumentaba Destutt Tracy, desarrollar una ciencia de la economía humana en la que todas las relaciones económicas sean expresadas en forma matemática, y nos den cierto conocimiento? Llamó a su nueva ciencia, ideología. Mientras tanto, Saint Simon y Comte estaban desarrollando la noción de ciencia de la sociedad o sociología, la cual revelaría cómo organizar, de la mejor forma, a la sociedad para alcanzar el progreso. En el siglo XIX, grandes pensadores construyeron sobre estas ideas. La explicación de Darwin sobre el origen de la especie humana no sólo fortaleció aún más un argumento en favor de una visión materialista del mundo, sino que brindó una poderosa metáfora para aquellos que buscaban justificar el orden social existente. Ernest Mach defendió una ciencia unificada basada totalmente en datos sensoriales, directos o positivos, que aportaría una respuesta racional a todas las preguntas humanas. Todos los fenómenos no observables habrían de ser excluidos de la discusión científica e ignorados como mera metafísica, o peor aún, como filosofía.

Los retos para estas perspectivas llegaron a principios del siglo XX. Nuevas teorías explicaron más que las viejas y emplearon supuestos radicalmente diferentes sobre la realidad y sobre nuestro conocimiento de ella. Pero los logros de Einstein, con la teoría de la relatividad, y de Bohr, con la física cuántica, apenas han empezado a afectar la manera de concebir el mundo de la mayor parte de la gente. La mayoría de nosotros, incluyendo a la mayor parte de los científicos sociales, todavía vemos el mundo desde la perspectiva de Euclides (por ejemplo, las líneas paralelas nunca se unen, la distancia más corta entre dos puntos es una línea recta, y $2 + 2 = 4$) y de Newton (la realidad es como un mecanismo de relojería en el que todos los engranajes se relacionan por medio de un conjunto fijo de coeficientes). La mayoría de los científicos sociales, en especial los economistas, están formados para creer que es posible llevar a cabo análisis valoralmente neutros, y que los mejores datos son aquellos que son universalmente verdaderos, es decir, separados de la historia y el contexto.

*La aproximación convencional para
informar la formulación de política*

El análisis de política, como método para la planeación, evolucionó de varias tradiciones intelectuales diferentes, asociadas con la física newtoniana y el positivismo. La genealogía de Linstone y Meltsner (1984) distingue entre una perspectiva técnica (dentro de la que se incluye a casi todos los analistas de política y planificadores racionales), una perspectiva organizacional (que destaca los procesos políticos), y una perspectiva personalista (que surge de la investigación psicológica). El análisis de política y la planeación racional son hijos de la ingeniería de sistemas, del análisis de sistemas y de la teoría de la organización industrial. Friedmann (1987) designa a la economía neoclásica, la administración pública y la ingeniería de sistemas como parientes intelectuales del análisis de política y de la planeación racional. El término *racional* ha sido apropiado para aplicarse a este tipo de análisis de política y de planeación. Ésta es una elección de términos desafortunada, que ha causado mucha confusión porque toda planeación requiere el uso de la razón y de la información para elegir entre métodos alternativos para alcanzar metas.

Cada una de estas tradiciones comparte la creencia de que es posible identificar un conjunto limitado de regularidades empíricas que describan el comportamiento de los sistemas, incluyendo a las organizaciones humanas, y que con el conocimiento de esas regularidades, las organizaciones pueden ser estructuradas para funcionar más eficiente y eficazmente. Como estas regularidades son universales, deben ser observables para todos; esto es, deben ser objetivas, más que subjetivas. La objetividad requiere la eliminación de los intereses personales y de la política, entendida como el conjunto de actividades propias del ejercicio del gobierno (*politics*).

Supuestos. El análisis de política emergió de esta tradición como un medio para identificar aquellas políticas con mayor probabilidad de conducir al logro de la meta. Los supuestos del análisis de política (generalmente implícitos), incluyen lo siguiente:

1. El analista/planificador (como individuo o grupo) se encuentra fuera del grupo de implementación y, por lo tanto, no está afectado por las fuerzas que actúan sobre éste.

2. Las fuerzas que actúan para condicionar o determinar el comportamiento de quienes implementan, son relativamente estables e invariables a lo largo del tiempo y, por lo tanto, pueden ser proyectadas a futuro.
3. El comportamiento de quienes implementan está externamente determinado y, por lo tanto, no es relevante su subjetividad o conciencia.

La identificación de regularidades universales o leyes hace posible el comportamiento racional. Si sabemos cómo funcionan las cosas, tiene sentido la acumulación de información en la prosecución de metas. Y si sabemos cómo funcionan las cosas, es irracional que otros adquieran un comportamiento que el análisis muestra que no conducirá a los resultados deseados. Por lo tanto, el analista de política puede asumir una posición no política, o técnica, y él o ella pueden permanecer fuera de la confusión o desorden del discurso humano. En consecuencia, muy pocos analistas incluyen variables políticas en sus análisis.

Política. La política, entendida aquí como el conjunto de actividades propias del ejercicio del gobierno (politics), es una realidad objetiva, un conjunto de hechos que influyen en la manera de operar de las organizaciones. ¿No deberían los analistas de política incluir a la política (*politics*) y a la acción política en sus análisis?

La distinción que hacen los analistas entre bases políticas y técnicas para los análisis de política educativa, no se refiere a la influencia, sino a la validez de la información empleada para distinguir los medios para conseguir ciertos fines. En este caso, el término *político* (*political*) se usa, con frecuencia, como un peyorativo, una antigua tradición que data al menos de Platón, quien ubicó la política (*politics*) y a los políticos en un nivel más bajo, más distantes de la verdad que los filósofos (los científicos de hoy), quienes afirman confiar más fielmente en la razón y la evidencia al llegar a sus conclusiones. Los datos políticos nunca son confiables.

Los defensores de esta aproximación sostienen que, en la medida que nos adherimos a los hechos, podemos evitar la introducción de cualquier *ismo* que distorsiona nuestra interpretación y nos aleja de la planeación efectiva. Dicen que la gente razonable estará de acuerdo en cuáles son las cuestiones críticas, y la investigación cuidadosa indicará las respuestas correctas (Psacharopoulos, 1990). La planeación deriva del análisis; su función es identificar aquellas políticas que resultarán en la distribución más eficiente de recursos. La planeación y el análisis de políticas usan análisis técnicos (es decir, supuestamente no políticos) y se enfocan hacia los medios para alcanzar los fines definidos, fuera del proceso de planeación, por políticos o actores políticos (Psacharopoulos, 1986). La política (*politics*) a veces se incluye como un elemento en el análisis, pero

generalmente como variable exógena o una medición del error. Con frecuencia, el análisis de la política pública no incluye el análisis de lo político.

El objetivo aparente de planear desde esta aproximación es *la elaboración de planes*, la presentación de un conjunto de políticas que especifican objetivos y medios para alcanzarlos. Se dice que el plan fracasa cuando los resultados no coinciden con las promesas del plan. Los planes fracasan por dos razones principales: ausencia de compromiso político y contenido sustantivo del plan.

Algunos analistas optan por ignorar la política (*politics*) al elaborar sus planes. Rondinelli, Middleton y Verspoor (1990) definen el análisis político como distinto del análisis económico o financiero y se refieren a la investigación en el sentido de que los funcionarios de proyectos del Banco Mundial hacen más de lo segundo porque no hay tiempo para hacer todo.

Como se discutió, la mayor parte de los planes y las políticas fracasan porque no cumplen con las expectativas hacia ellos. El reconocimiento del fracaso del análisis de política y de la planeación llegó tardíamente. Uno de los primeros estudios norteamericanos sobre implementación (Pressman y Wildavsky, 1979), encontró sólo un estudio sistemático previo (Derthick, 1972). Desde ese tiempo, sin embargo, el campo ha florecido y la implementación es hoy un asunto de gran interés en relación con el análisis de política y la planeación; es tratada como un proceso separado de la planeación, pero los planificadores y los analistas son exhortados a tomar en cuenta las lecciones de la implementación en sus diseños.

Implementación. La mayor parte del trabajo sobre la implementación se enfoca en cómo aumentar el compromiso hacia el plan por parte de aquellos que son responsables de su implementación. Esta investigación destaca una tercera razón del fracaso de los planes, a menudo ignorada por los analistas racionales: el proceso de elaboración y de realización del plan o formulación de la política. Desde esta perspectiva, las políticas fracasan porque se pone insuficiente atención en aquellos que serán los responsables de su implementación. Por ejemplo, Warwick, Reimers y McGinn (1992) describen fracasos en la implementación de cinco proyectos innovadores de educación primaria en Pakistán. El descuido de analistas y planificadores en no tomar en cuenta aspectos de la cultura en los cuales se insertaron estas innovaciones es una razón primordial de su rechazo y fracaso.

La promesa hecha por las primeras investigaciones sobre implementación fue que con un análisis y diseño apropiados, podía asegurarse que las políticas y planes tendrían éxito; en otras palabras, el éxito de la planeación depende del planificador o analista. Si él o ella emplean la teoría apropiada y los métodos correc-

tos y atienden a los problemas de la implementación, será posible alcanzar los propósitos que pretenden.

Los repetidos fracasos condujeron a otra visión de la realidad. La política, entonces, fue considerada no tanto como un instrumento positivo que podía ser proseguido fielmente para alcanzar los objetivos, sino como una herramienta dialéctica que estimularía otros procesos para los cuales tendrían que ser desarrolladas nuevas políticas. Esto puede apreciarse en lo siguiente:

La implementación es evolución. Puesto que tiene lugar en un mundo que nunca hicimos, usualmente estamos justo en el centro del proceso, con eventos que han ocurrido antes y (esperamos) continuarán después. En cada punto debemos arreglarnos con nuevas circunstancias que nos permiten actualizar diferentes potenciales en cualquier política que estemos implementando. Cuando actuamos para implementar una política, la cambiamos (Marjoe y Wildavsky, 1979: 191).

Warwick (1982) ha empleado un lenguaje diferente, que habla de la transacción que tiene lugar en el proceso de implementación.

Ambas perspectivas señalan un punto de inflexión en el pensamiento sobre la planeación y el análisis de política. Ninguna ofrece una metodología para una forma mejorada de análisis, aunque Warwick ofrece un esquema para detectar los errores una vez que se han cometido. De cualquier manera, sugieren una visión de la formulación de política en la que el formulador o el analista de política ya no se coloca fuera de la situación, sino que está intensamente involucrado en ella. Los formuladores de política son, tanto como los analistas, actores y son influidos por las acciones de otros.

La política como resultado del aprendizaje organizacional

Una contribución fundamental al pensamiento sobre política e implementación fue el desplazamiento del énfasis, el cual se apartó de las intenciones de la política y se puso en la acción y el cambio real. Las políticas se veían separadas de las instituciones y las personas. Hoy se ha desarrollado una apreciación de la centralidad de las organizaciones que diseñan e implementan políticas. Desde una perspectiva organizacional, la distinción entre una planeación discreta o una etapa de la formulación de política y una etapa de implementación, es un recurso

de método, una creación de la literatura inicial de planeación con escaso valor explicativo o prescriptivo.

La formulación de política como negociación

La planeación racionalista separa la planeación de la implementación, o el conocimiento de la acción. Nosotros proponemos una alternativa en la cual la política es una serie continua de negociaciones o transacciones entre portadores de intereses. En esta perspectiva, la política no se forma en etapas que saltan de la definición del problema al análisis de alternativas, la selección de opciones, la implementación y la evaluación. Más bien, la política se forma como producto de distintos intereses internos y externos. Éstos ejercen presión dentro de y sobre la organización educativa para establecer agendas, descarrilar esfuerzos en marcha, movilizar recursos e influir en los resultados.

La política en esta perspectiva se fragua en un interjuego iterativo entre declaraciones y acciones. En algunas etapas, las declaraciones son dominantes, y en otras, dominan las acciones. Las políticas, más que decidirse, se forman. Los portadores de intereses hacia la reforma educativa no se alternan entre mundos discretos de decisión y acción, sino que realizan su trabajo y ejercen su influencia en un proceso que no tiene líneas divisorias, en el que la planeación y la implementación se combinan. El cambio en las organizaciones educativas es posible, pero no como un cambio abrupto de un estado a otro, sino como el producto de negociaciones en curso donde encuentran cabida nuevas ideas y prácticas en medio de viejas ideas y estilos. Esta visión alternativa de la política conduce a una interpretación diferente de la manera como se controlan los sistemas educativos.

Pensamiento convencional sobre el impacto de la política

El pensamiento convencional sostiene que las políticas tienen una influencia de arriba hacia abajo en los sistemas educativos. En este acercamiento está implícito un modelo que concibe al sistema educativo como una máquina. Las políticas son concebidas por algunas personas centrales y son implementadas empleando una maquinaria administrativa que puede asumir órdenes de arriba y traducirlas en cambios en el salón de clase.

Ésta no es la caricatura de una aproximación vieja y abandonada. Aún el lenguaje actual evoca imágenes de un modelo maquina del sistema educativo. Varios investigadores de la educación, formuladores de política, donadores y asesores, aspiran encontrar las palancas de política apropiadas para producir el cambio en el salón de clase. Los especialistas en educación han estado buscando recetas mágicas que puedan causar el cambio deseado en las escuelas. Mientras que las recetas mágicas específicas, o sea, el *contenido* del cambio prescrito, pueden haber variado a lo largo del tiempo, una tendencia penetrante del pensamiento convencional sobre la política es el deseo de encontrar un programa detallado de acción que una bien afinada máquina educativa pueda traducir en nuevas prácticas en las escuelas y en los salones de clase. Este acercamiento, centrado en el contenido y en las acciones específicas para inducir el cambio, ignora el complejo proceso por el cual ocurre el cambio. Este estilo de operación es una respuesta inadecuada a los rápidos cambios del ambiente externo que enfrenta la mayor parte de los sistemas educativos, aunque varios operan precisamente de este modo cuando piensan en dirigir el cambio educativo.

Los paradigmas que empleamos para pensar en el cambio educativo actúan como profecías que se cumplen a sí mismas. Aquellos que buscan el cambio se comportan de manera tal que refuerzan sus preconcepciones sobre la naturaleza del sistema educativo. Cualquier intento de introducir el cambio en el sistema educativo desde arriba (pensando en la organización dentro del marco de la administración tradicional), evocará las respuestas que son apropiadas a este modo tradicional. Creará una organización tradicional buena para cumplir órdenes y hacer más de lo mismo, pero lamentablemente inadecuada para generar el cambio real. Las iniciativas que no se ajustan al molde de lo que ha estado haciendo el sistema educativo en el pasado enfrentarán resistencia. Las fuentes de resistencia incluyen el marco legal y normativo dentro del cual operan los ministerios, así como los valores y destrezas de maestros y administradores capacitados dentro de un sistema al cual está intentando cambiar la nueva iniciativa o programa. Discutimos este asunto más adelante, en el capítulo 3.

Estas fuentes de resistencia congelan los sistemas educativos; bloquean su capacidad de respuesta a las iniciativas de política o al cambio. La cuestión es, entonces, cómo descongelarlas. Los rápidos cambios que enfrenta el mundo demandan que las escuelas sean dinamizadas como organizaciones de aprendizaje capaces de iniciar y manejar la adaptabilidad.

Un camino para hacer accesibles los sistemas al cambio es pensar en ellos como maquinarias de implementación, sino como organizaciones dinámicas

y complejas. Necesitamos ver el cambio educativo como un proceso que ocurre en sistemas que son orgánicos, que consisten en múltiples niveles y que se tejen con múltiples relaciones.

Cambio de la unidad de análisis

Dentro de esta visión flexible y dinámica de las organizaciones, el análisis de la política o la información basada en la investigación ¿tiene un papel que jugar?, ¿la complejidad no impide cualquier intento por iluminar las elecciones que hacen las instituciones con los resultados de la investigación racional?, ¿no deberíamos desechar la formulación de política como un ejercicio fútil y rendirnos a la idea de que la impredecibilidad burocrática y el caos llevarán el mayor peso cuando se trata de configurar la política en acción?

La respuesta a estas preguntas depende de la unidad y enfoque del análisis que uno tome. Un individuo que formula política intentando conseguir un cambio en la burocracia educativa, afronta peores desventajas de las que enfrentó David cuando hizo frente a Goliath. El reto aquí no es vencer al gigante, sino cómo conseguir que la burocracia baile al ritmo de una melodía diferente. Una receta mágica bajo la forma de una prescripción política que dé a la burocracia en la mitad de la cabeza no será de ninguna ayuda en este caso.

Un modo diferente de colocar estas cuestiones en perspectiva es cambiar la unidad de análisis y mirarlas como si el actor fuera la organización. ¿Pueden las organizaciones ser inteligentes?, ¿pueden hacer elecciones que maximicen la utilidad? El campo en evolución de la teoría de la organización muestra que, sin duda, es posible superar el problema común de grupos que tienen un coeficiente intelectual colectivo menor que la suma de inteligencia de sus participantes; que los gigantes pueden indudablemente aprender a bailar (Senge, 1990; Kanter, 1990). Dentro de esta perspectiva hay un papel para la investigación racional, para la planeación y para el análisis de política, pero la planeación se entiende como una conversación en curso entre los miembros de la organización (Flores, 1995). Esta conversación es la que define la visión común que da cuenta de lo que hacen las organizaciones.

Dentro de esta visión, el conocimiento es un recurso valioso para iniciar y sostener el cambio, pero este conocimiento se entiende como el resultado del diálogo entre múltiples portadores de intereses que participan en el sistema educativo. Peter Senge (1990) ha propuesto el diálogo como una herramienta para conseguir colectivamente un significado, para lograr mayor eficiencia en ámbi-

tos empresariales. Nosotros empleamos aquí el diálogo en el mismo sentido, aplicando el concepto al sector educativo.

El conocimiento, dentro de esta perspectiva, es una construcción. Es el resultado de la reflexión sobre la acción, de compartir el resultado de esa reflexión, de crear significados comunes acerca de los procesos que dan cuenta de la acción, y de formas alternativas de organización de la acción colectiva. En esta perspectiva, el conocimiento y la acción están inextricablemente ligados. La reflexión sobre la acción lleva al conocimiento que conduce a la acción. El salto del conocimiento personal al conocimiento organizacional requiere el diálogo.

La importancia del proceso social

Esta perspectiva ve el conocimiento como una construcción social en la que los procesos sociales son fundamentales para facilitar o dificultar el conocimiento y la comprensión. La confianza es una condición esencial para permitir el diálogo abierto, y hace posible que los participantes se arriesguen exponiendo sus supuestos sobre los procesos subyacentes que dan cuenta de la acción organizacional o que desafían los procedimientos operativos existentes. Sin la confianza es muy difícil lograr una visión común en una organización. Otros factores sociopsicológicos, esenciales para nutrir el diálogo en las organizaciones, incluyen la confianza en el potencial de otros participantes de la organización y el respeto hacia uno mismo y hacia los otros, que pueden estimular la confianza, el tomar riesgos, y la experimentación. Mayores habilidades y competencia también pueden acrecentar el sentido de eficacia personal que, a su vez, puede permitir el diálogo abierto. Los individuos tienen que aprender para que las organizaciones puedan aprender. La importancia de los factores sociopsicológicos para estimular este aprendizaje surge de las condiciones que permiten el aprendizaje en los adultos. Los adultos aprenden cuando no tienen miedo, cuando tienen oportunidades de reflexionar sobre su propia práctica, cuando pueden dialogar con otros para desarrollar nuevas formas de conceptualizar su práctica, cuando pueden probar con seguridad y tomar riesgos para practicar sus nuevas comprensiones y significados, y cuando pueden evaluar los resultados de sus acciones y volver a la reflexión y hacia nuevas acciones. Éstas son también las condiciones que facilitan el aprendizaje entre los maestros, los supervisores y el equipo técnico de los ministerios de educación.

Una razón importante por la cual las políticas no llegan a las escuelas es que no hay condiciones para facilitar tal diálogo y aprendizaje organizacional. Las políticas educativas frecuentemente fracasan en alterar la realidad de las escuelas, porque los funcionarios educativos de alto nivel se apegan a un paradigma tradicional del cambio educativo que se defiende contra la crítica. Este paradigma ciega a los sistemas educativos para posibilitar el cambio, y los funcionarios acaban haciendo más de lo mismo. El paradigma no carece de beneficios: muchos sistemas educativos han hecho notables esfuerzos por expandir su capacidad; pero la consecuencia, en el largo plazo, es una capacidad que no se ajusta más a las posibilidades.

La perspectiva que promovemos entiende la política como un medio para facilitar el diálogo y la reflexión para que las negociaciones que configuran el proceso de formación de la política puedan incorporar, en el proceso de cambio, el conocimiento obtenido por todos los portadores relevantes de intereses. El papel del análisis de política y de la investigación racional es enriquecer las conversaciones en curso que dan forma a la política. Serán apropiados diferentes tipos de análisis de política y de diálogo, dependiendo de los asuntos a los que se dirijan.

Los sistemas educativos enfrentan una variedad de problemas. Tal variación hace un llamado a una rica topografía de respuestas de política y aproximaciones. Los agentes más efectivos de cambio son aquellos que tienen mapas para apreciar la diversidad de este paisaje; aquellos que pueden valerse de repertorios ricos de aproximaciones para encontrar respuestas adecuadas.

Espacio de diálogo

Existe variación en el tipo de diálogo educativo que ayuda al aprendizaje organizacional. Podemos pensar en que el diálogo de la política educativa tiene lugar en un espacio, que se define por varios vectores o dimensiones. Diferentes tipos de asuntos se colocan en distintos puntos en este espacio y demandan diferentes tipos de diálogo. Es importante reconocer dónde se acomoda un asunto en este espacio, para sacar adelante un diálogo apropiado.

El espacio de diálogo se puede caracterizar encontrando las respuestas a cinco preguntas.

El problema por atender ¿es convergente o divergente? Ésta es una distinción hecha por Schumacher (1977) acerca de los diferentes tipos de problemas para el análisis económico. Si un niño puede aprender a leer más rápido en

su lengua materna o en una segunda lengua, es un problema convergente. Qué enseñar en el currículo de la escuela primaria es un problema divergente. Los problemas convergentes tienen una sola solución, en cambio los primeros tienen múltiples soluciones. Algunas veces el mismo tema puede ser investigado como un problema convergente o divergente.

Las disciplinas académicas pueden simplificar los problemas para encontrar respuestas convergentes, pero es importante no confundir la complejidad de la pregunta real de política, con la simplificación que ofrece la técnica. Por ejemplo, un problema simple es si las tasas de retorno de la educación primaria son más altas o más bajas que las tasas de retorno de la educación secundaria. Ésta es una cuestión convergente que puede ser respondida en términos muy precisos. No obstante, esa respuesta no indica qué porcentaje del presupuesto educativo de un país debe ser destinado a la educación primaria y qué porcentaje a la educación secundaria, aun si uno elige distribuir el presupuesto sólo con base en los rendimientos económicos. Estas cuestiones son divergentes y complejas. Se requiere más que técnica para responderlas (Heyneman, 1995).

¿La información provista por medio de las herramientas de una disciplina específica es suficiente para resolver el problema? Algunos problemas son bastante simples y pueden ser resueltos dentro de los dominios de una disciplina específica; otros no son simples y tienen múltiples dimensiones que requieren múltiples formas de análisis y de evidencia de múltiples disciplinas. Se ha generado un gran *corpus* de conocimiento dentro de los dominios especializados, como la psicología experimental y la psicología cognitiva. Éstas definen una teoría del aprendizaje bastante formalizada, o más bien, teorías del aprendizaje. Pero la mayor parte de los problemas de política educativa tienen otras dimensiones, además de las pedagógicas y, por lo tanto, no pueden ser resueltos recurriendo sólo a las teorías del aprendizaje. Están las dimensiones económicas, políticas, organizacionales y burocráticas, y las legales. Ésta es la razón por la que el análisis de política frecuentemente tiene que formularse con base en el análisis de evidencia derivada de múltiples disciplinas y aproximaciones.

¿El problema puede ser resuelto por el conocimiento técnico? Todos los problemas de política tienen una dimensión normativa. Ciertas situaciones son percibidas como problemáticas con referencia a ciertas metas que, a su vez, se relacionan con valores y estados deseados. Algunas veces, la solución de problemas ocurre en un contexto en el que no es necesario atender a la normatividad, y el ejercicio puede concentrarse en los aspectos técnicos del análisis de la evidencia. Por ejemplo, éste es el caso cuando hay consenso en las dimen-

siones normativas de un problema. Es el caso cuando uno está solucionando el problema desde la perspectiva de un solo tomador de decisiones, cuando puede asumir el marco valoral normativo del tomador de decisiones y resolver el problema dentro de este marco. Algunos problemas pueden resolverse de esta manera.

Para todos los problemas, aun aquellos en los que las soluciones tienen que ser negociadas entre grupos con marcos valorales o normativos conflictivos, es útil para cada bando identificar una solución dentro de su marco normativo. Esto puede clarificar las opciones para la negociación y hacer posible el diálogo. Pero este ejercicio no debe ser confundido con la solución del problema, como si el conocimiento científico tuviera una autoridad normativa intrínseca. El solo conocimiento técnico rara vez es suficiente para informar la dirección del cambio educativo. En varios casos, el proceso de diálogo sobre la política consiste, precisamente, en intentos por tener influencia recíproca entre los marcos políticos, normativos, y la evidencia basada en la investigación.

Como se argumentó antes, la literatura sobre la autonomía escolar está llena de ambigüedades concernientes a la racionalidad para el cambio. Por ejemplo, ¿la autonomía escolar o la participación comunitaria es instrumental para perfeccionar la oferta del servicio, o es una meta en sí misma?, ¿la meta principal es mejorar la oferta del servicio o redistribuir el poder?, ¿cómo deben manejarse los posibles cambios de unas metas por otras?, ¿qué meta debe tener el mayor peso? Obviamente, éstas no son cuestiones técnicas y requieren mucho diálogo entre portadores de intereses.

¿Hay un solo tomador de decisiones o hay múltiples actores que influirán en la decisión de política? Algunas áreas de la política pueden tener menos actores que otras. Por ejemplo, la modificación del tipo de cambio de un país involucra, relativamente, a pocos tomadores de decisiones; por el contrario, cambiar el currículo tal como se implementa en las escuelas primarias, involucra a muchos más actores.

¿En qué contexto tiene lugar el diálogo? Algunos contextos son muy autoritarios y presumen que las decisiones son tomadas por individuos que ocupan una posición alta en los niveles más altos. Otros contextos valoran el intercambio democrático y la discusión de opciones previa a las decisiones. Algunas aproximaciones al diálogo sobre la política se ajustan mejor a contextos autoritarios y otras se adecuan mejor a contextos democráticos. Es importante identificar el contexto en el que se sostendrá el diálogo.

Desde estos cinco vectores que caracterizan los tipos de aprendizaje que fomentan el aprendizaje organizacional, emerge una interpretación diferente de las condiciones necesarias para obtener un cambio educativo sostenido y siste-

mático. Un requerimiento fundamental es crear consenso sobre la necesidad y las metas del cambio entre los portadores clave de intereses. Por ejemplo, el cambio educativo duradero no puede ser impuesto a los maestros que, en última instancia, tienen mucha autonomía sobre la manera de emplear su tiempo con los estudiantes. Los maestros y los padres de familia tienen un interés fundamental en la forma como se brinda la educación y en lo que se enseña. Si no entienden por qué es necesario el cambio, la implementación es problemática.

Desde esta perspectiva, las reformas a prueba de maestros son un absurdo. Los dos tipos de reformas son aquellas que los maestros y los padres de familia entienden y apoyan, y aquellas a las que se oponen. En un contexto democrático, estas últimas no son viables. De esto se sigue que la formación de política debe diseñar procesos que respeten el derecho de los padres de familia, maestros y otros portadores clave de intereses a participar abiertamente. El cambio en las prácticas sólo ocurrirá si los individuos aprenden nuevas formas y si pueden apoyarse unos a otros al ponerlas en práctica. Esto requiere que las nuevas formas tengan sentido para ellos y que este nuevo conocimiento se integre con sus conjuntos previos de interpretaciones y experiencia. Los adultos aprenden mejor en ámbitos en donde se les respeta y se promueva el diálogo. De la misma forma que sería absurdo intentar una campaña de alfabetización de adultos asumiendo que una persona analfabeta no tiene conocimiento previo, no tiene sentido asumir que los padres o los maestros son ignorantes. Su conocimiento y conjunto de interpretaciones son tan importantes como los de los expertos que extraen conocimiento de la investigación para conformar políticas que tengan sentido.

Si los actores locales se reconocen como importantes portadores de intereses en el cambio de la educación, la política debe adaptarse a las circunstancias locales. Lo que tiene más sentido en un contexto particular o comunidad educativa, puede no tenerlo en otro. Esto desafía la efectividad de las recetas mágicas y de los programas de acción excesivamente detallados que se interpretan como camisas de fuerza en la implementación.

Los cambios de política no pueden darse por decreto. El cambio lleva tiempo. Desafortunadamente, muchas propuestas de reforma educativa esperan que los maestros cambien mucho, sin considerar apropiadamente las nuevas habilidades e interpretaciones que deben desarrollarse para que todos los portadores clave de intereses sean capaces de participar en el estado de cambio que se pretende. El descuido en no dar tiempo para el desarrollo de estas habilidades e interpretaciones conduce a la frustración y a la resistencia al cambio.

Capítulo 3

Por qué las políticas educativas son tan difíciles de informar

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

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

La compleja estructura interna de los sistemas educativos

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

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

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

Debilidades comunes

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

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

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

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

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

Metas y estructuras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Personal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Presupuesto y fondos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El complejo ambiente externo de los sistemas educativos

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

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

Desarrollo del concepto de portador de interés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Momentos en la expresión de los intereses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Síntesis

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

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

PARTE II

APROXIMACIONES PARA INFORMAR LA POLÍTICA EDUCATIVA

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

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

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

Tres perspectivas básicas sobre la utilización del conocimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo 4

La utilización como empleo de conclusiones preestablecidas

En este enfoque la investigación produce conocimiento que puede informar las elecciones de política. La cuestión central de esta aproximación es ¿qué puede hacer el investigador como productor de conocimiento, para influir en el proceso de formulación de política? Las perspectivas de esta aproximación comprenden desde las que proponen hacer esfuerzos por incrementar la efectividad de la diseminación, hasta aquellas que plantean la promoción y la mercadotecnia social como medios para persuadir a los formuladores de política. Estas perspectivas tienen en común el supuesto de que la producción y utilización de conocimiento proceden en etapas. La primera etapa, en la que se crea el conocimiento, es del dominio del investigador. En la segunda —diseminación o persuasión— el investigador intenta, por varios medios, captar la atención de un tomador de decisiones aparentemente pasivo para traducir, más o menos de manera automática, los resultados de la investigación en política. Este capítulo analiza algunas de las variaciones de este acercamiento y presenta la teoría de las decisiones que retrata cómo operan los tomadores de decisiones de manera consistente con esta visión del diálogo como comunicación.

La utilización que depende de la difusión de información

La inicial toma de conciencia de que los resultados de investigación no derivaban automáticamente en cambios de política condujo a explicar las diferencias entre

las culturas de los investigadores y de los tomadores de decisiones (Dunn, 1980; Webber, 1991). Debido a que el contenido y el significado eran considerados propiedades del mensaje, la preocupación era cómo presentar un mensaje para que éste fuera recibido correctamente. Torsten Husen, una de la figuras clave de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) [Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo], que auspició estudios comparativos del logro educativo en varios países (los estudios de la IEA), explica por qué la investigación educativa no influye en las decisiones de política:

Una razón fundamental de las desarticulaciones entre investigadores y formuladores de política es la ineficaz difusión. Los hallazgos de investigación no llegan por sí mismos a los tomadores de decisiones y a los practicantes. Los investigadores buscan reconocimiento, en primer lugar, entre sus pares. Otorgan una gran importancia a los reportes que pueden acrecentar su reputación académica y tienden a mirar con escepticismo la popularización (Husen, 1994).

Los desajustes entre la investigación y la política eran explicados como fallas de comunicación, en términos de factores tales como la excesiva longitud de los mensajes, el uso de terminología poco familiar, la presentación de datos en forma tabular o empleando análisis sofisticados y las dificultades de sincronizar los tiempos necesarios para los investigadores con los tiempos en que los formuladores de política necesitan resultados. Después de intentar varios formatos, los investigadores aprendieron a emplear más gráficas, a evitar los términos técnicos y a conservar la sencillez del mensaje. Estas lecciones fueron aprendidas observando qué mensajes eran mejor recibidos y pidiendo a los receptores que sugirieran la manera óptima de presentar la información. El principal reto en esta perspectiva es cómo compactar, de la mejor manera posible, el mensaje obtenido de la investigación para captar la atención del formulador de política.

Una revisión de la experiencia en varios estudios de la IEA concluye que el impacto fue mayor donde los investigadores habían establecido vínculos con los formuladores de política.

Después de que la Encuesta de la IEA de seis asignaturas se concluyó y de que habían pasado dos años, fui constantemente inquirido acerca del “efecto” de los estudios. ¿Había mejorado realmente la práctica educativa en los países participantes? Hablé con las cabezas de los Centros Nacionales de la IEA. De los veintiún

países, en quince había ocurrido algo en términos del impacto en la legislación, los lineamientos curriculares o la acción de la política, y nada ocurrió en los otros seis. Mi evaluación general de las razones de esta dicotomía fue que en los países donde nada había ocurrido, los investigadores no tuvieron vínculo alguno con los formuladores de política (o eran demasiado inexpertos para intentar forjar tales vínculos). Una vez más, mi impresión fue que los investigadores fueron malos comunicadores para los formuladores de política, o eran muy buenos investigadores de la academia y desdeñaban la idea de comunicarse con meros administrativos, formuladores de política. A veces, la enorme tarea de comunicarse con los formuladores de política, donde cada uno de los centenares de distritos es autónomo, era un factor muy importante... En algunos casos, pudo haberse dado la circunstancia de que los formuladores de política simplemente no querían conocer los resultados, o no tenían ningún canal establecido para recibir los datos que ellos, en sí, no habían solicitado (Postlethwaite, 1994: 197).

El resto de este capítulo analiza un enfoque acerca de cómo eligen los tomadores de decisiones entre diferentes opciones y dos aproximaciones empleadas para compactar el mensaje de investigación, uno difundiendo el mensaje a través de redes que enlazan a investigadores con tomadores de decisiones y otra que combina, armoniosamente, esfuerzos de persuasión y cabildeo.

Teoría de las decisiones

La aproximación de la teoría de las decisiones para utilizar la investigación se enfoca en el proceso por el cual los tomadores de decisiones seleccionan y usan la información. Difiere de los modelos de utilización del conocimiento que se enfocan en las características de la información y en la manera de mejorarlas; la atención, en cambio, se pone en la racionalidad del tomador de decisiones.

Los elementos de esa racionalidad se captan de manera sucinta captados en la siguiente caracterización clásica:

Cuando nos encontramos con él por primera vez en la situación de tomar decisiones, él (el tomador de decisiones) ya ha presentado... todo el conjunto de alternativas de las cuales elegirá su acción... Cada alternativa se vincula con un conjunto de consecuencias... el tomador de decisiones tiene una función de utilidad o un orden de precedencia que distribuye en rangos todos los conjuntos de consecuencias, desde la de mayor, hasta la de menor preferencia. El tomador de decisiones selecciona la

alternativa que lo conduce al conjunto preferido de alternativas (March y Simon, 1958: 137-138).

Las elecciones son racionales en la medida que estén guiadas por la información presentada. La tarea del tomador de decisiones es asignar valores a los posibles resultados. Una vez que se ha hecho esto, la decisión está determinada por las acciones del investigador, quien aporta la información sobre la relación entre las acciones y los resultados. El hecho de que el tomador de decisiones cometa el error de no actuar con base en la información, es una falta de racionalidad: es irracional.

La validez, o valor de verdad, de la investigación depende de los métodos empleados. Si son objetivos, los hallazgos de la investigación son verdaderos. La política, el pensamiento político, o cualquier otra inserción de subjetividad en el proceso, se sustrae de la validez de la investigación. Los investigadores se han fortalecido con la evidencia de que los tomadores de decisiones parecen apoyar su convicción en la importancia de la objetividad (Caplan *et al.*, 1975). Una encuesta reportó que cuando los tomadores de decisiones rechazaban información aportada por científicos sociales, con frecuencia se debía a que la muestra del estudio era inadecuada, o los métodos de análisis que emplearon eran cuestionables.

Cuando el análisis de política entró en el campo alrededor de 1968 (Friedmann, 1987), se introdujo como una nueva ciencia de diseño (Simon, 1969). La teoría estadística de las decisiones, los modelos lineales y la inteligencia artificial, aportarían el ariete para abrirse paso hacia una nueva era de comprensión y progreso. Una importante barrera para ese progreso fue la falta de atención en la efectividad y eficiencia de las políticas y de los planes. Más importante que lo que se buscaba eran los medios empleados para encontrarlo. El análisis de política era un medio universalmente aplicable para descubrir la verdad.

La confianza de los analistas en métodos potentes pero sofisticados, redujo la participación de los clientes, que eran incapaces de entender los métodos utilizados y no recibían con agrado los métodos empleados en la prosecución de la objetividad.

A la economía aplicada a manera, generalmente, de análisis de costo-beneficio, se le atribuyeron cualidades de talismán en uno de los principales textos de política: “El análisis de costo-beneficio es una metodología con la que buscamos afanosamente la eficiencia y que tiene el efecto de limitar los caprichos del proceso político” (Stokey y Zeckhauser, 1978, citado en DeLeon, 1992: 126).

Una limitación de la aplicación inmediata de esta nueva manera de entender la naturaleza del mejoramiento de la educación, fue la falta de estudios rigurosos sobre la contribución de políticas específicas para alcanzar diferentes metas. Se carecía de información sistemática acerca de lo que funcionaba. Antes de los setenta, los planificadores de la educación se enfocaron en la identificación de las metas que se esperaba que debían alcanzar los sistemas educativos. Se enfatizó en la importancia de la educación como una caja negra cerrada. La investigación hizo frente a las barreras de la expansión de la educación para satisfacer la demanda. La atención cambió hacia el tipo de educación que debía ser provista, o a las cuestiones de la calidad, en lugar de la cantidad.

La investigación comparativa se vio como un medio para identificar rápidamente cómo diseñar un sistema educativo efectivo y eficiente. El método comparativo se adecuó bien a la lógica del análisis de la política y a la ciencia newtoniana. Asume que sólo hay una mejor manera de organizar los recursos para producir cosas tales como el aprendizaje de los estudiantes. Las variaciones en los niveles de aprendizaje de los estudiantes a través de las escuelas, se toman como evidencia de que debe haber diversidad, y por tanto ineficiencia, en los patrones de organización de los recursos. La comparación hace posible detectar qué escuela está mejor organizada, y este patrón se convierte en la solución de las deficiencias del resto de las otras escuelas.

Los primeros dos estudios nacionales de este tipo, realizados por Coleman, en los Estados Unidos, y por Plowden, en Gran Bretaña, no fueron de ayuda inmediata, puesto que sus primeras lecturas sugirieron que poco podía hacerse para mejorar el logro de las metas establecidas para esos sistemas. Las escuelas diferían unas de otras en los niveles de aprendizaje de los estudiantes, pero no debido a las diferencias en sus recursos de insumo. La contribución en el largo plazo de esta investigación pionera fue la generación de una gran y creciente cantidad de comparaciones de sistemas educativos (Heyneman, 1995).

El método comparativo asume la universalidad de, al menos, algunas de las propiedades de estos sistemas. Sólo tiene sentido la comparación si comparten estructuras y procesos similares. La nueva investigación fue motivada por una preocupación por encontrar aquellas políticas que funcionan en todos los sistemas educativos. El proyecto BRIDGES, por ejemplo, fue originalmente descrito en un documento del proyecto USAID, motivado por una esperanza de encontrar el mismo tipo de receta mágica que los investigadores de la salud pública habían encontrado para el tratamiento de la deshidratación infantil. El equivalente educativo de un paquete de

sales pueden ser libros de texto, nuevas maneras de formación de maestros y aun, quizá, *software* de computadora.

El trabajo más amplio de este tipo se ha hecho bajo el auspicio general de la IEA. Estos estudios comparan países, empleando pruebas estandarizadas de logro y cuestionarios estándar que describen los insumos materiales y las prácticas escolares (ambos tipos de instrumentos apropiadamente traducidos). Comparar la efectividad de las escuelas en Jordania y Suecia, únicamente tiene sentido si asumimos que las escuelas de ambos países son sólo variantes de un tipo universal de escuela.

Quizá porque la educación es más lenta que otros sectores para generar el tipo de datos comparativos más útiles para el análisis de política, el entusiasmo por la aproximación racionalista ha continuado aún hasta el presente. Las críticas a los elementos componentes del análisis de política, empezaron a surgir en otros sectores a principios de los setenta. Una de las primeras víctimas fueron los Sistemas Programados de Planeación y Presupuesto [*Programmed Planning and Budgeting Systems* (PPBS)]. El PPBS solicitaba a los directores que especificaran objetivos mensurables para cada uno de los programas de los cuales eran responsables. La comparación de los insumos que se requieren para generar varios niveles de resultados, indica inmediatamente qué programas necesitan apoyo y cuáles deben ser reformados o abandonados. Las aplicaciones del PPBS, en especial en el sector público, fracasaron básicamente porque las metas de la mayoría de las organizaciones son mucho más complejas de lo que puede medirse. Éstas evolucionan a lo largo del tiempo, tanto como lo hacen los medios para lograr esas metas (Wildavsky, 1975). Por lo tanto la información que los formuladores de política usan no puede ser anticipada. El PPBS y otras variantes de sistemas de análisis sólo funcionaron forzando a las organizaciones dentro un marco universal e inmodificable, quizás en un inicio relevante, pero crecientemente distante de una realidad dinámica (Hoos, 1971).

El supuesto de universalidad permite razonar por deducción aun cuando el método de investigación pretende ser inductivo. Para ajustar los datos locales a un modelo general, es necesario interpretar los datos fuera del contexto en el que fueron generados. El significado que se les da depende de la interpretación del analista, y no de las personas que produjeron los datos, ni la de quienes actuarán con base en ellos (Braybrooke y Lindblom, 1963).

DeLeon describe el problema de la separación del analista respecto a sus clientes:

¿Cómo puede el analista aislado en Washington saber lo que el receptor en (digamos) Santa Fe quiere, especialmente si el analista y el receptor viven y representan culturas vastamente diferentes? De acuerdo con esta demanda, no es de extrañarse que el analista haga consistentemente recomendaciones que el receptor encuentra extraordinariamente inadecuadas o inapropiadas; en consecuencia, el programa marcha torpemente y frecuentemente fracasa (1992: 125).

DeLeon continúa detallando de qué manera esta separación erige barreras para la realización de la democracia participativa. Este tema también es recogido por Kelly y Maynard-Moody (1993), quienes atribuyen el distanciamiento de los analistas respecto a los grupos portadores de intereses a quienes están para servir, a una confianza excesiva y a una metodología positivista y popperiana (véase capítulo 5).

Los tomadores de decisiones reales no se comportan de acuerdo con los supuestos racionalistas de la teoría de las decisiones y del análisis de política. La observación objetiva de los tomadores de decisiones hecha por March y Simon (1958) terminó con su rechazo al modelo racional. La mayor parte de los problemas no están bien definidos y los tomadores de decisiones no siempre pueden ordenar sus preferencias según las consecuencias de la acción. El proceso de toma de decisiones, argumentaron, es como sacar respuestas de un basurero en el que se ha arrojado todo tipo de información. En sus análisis del proceso involucrado en la resolución del conflicto de los misiles cubanos, Allison (1971) ofrece dos modelos más —burocrático y político— de toma de decisiones, que se ajustan mejor a los datos de esa serie de eventos. Benveniste (1991) sostiene que la planeación y la toma de decisiones que involucra es, necesariamente, política. El cambio de los sistemas requiere el ejercicio del poder.

Experiencias con redes de comunicación como medio para difundir datos e información

La aproximación de las redes de comunicación para informar la política educativa asume que los hallazgos relevantes de investigación están disponibles o pueden ser generados, y que los formuladores de política están dispuestos y son capaces de actuar con base en esos hallazgos.

Entre aquellos que deciden no sólo se incluye a funcionarios de gobierno de los países, sino también a empleados de agencias de asistencia bilateral e inter-

nacional y a fundaciones que dan asistencia y algunas veces alientan a los países para que adopten políticas particulares. Un objetivo importante de las redes de investigación y política educativa ha sido incrementar el intercambio de información entre los miembros de varios grupos, por ejemplo, entre investigadores universitarios y gerentes de proyectos del Banco Mundial, o entre investigadores y formuladores de política de un ministerio. Se consideró que los investigadores tenían respuestas para problemas críticos en educación. Por otra parte, se presumió que los formuladores de política eran capaces de definir los problemas para los que estaban buscando respuestas.

Las redes son tan antiguas como la civilización humana, pero la atención formal a las redes para la política educativa se inició a finales de los cincuenta. Por ejemplo, el *International Development Research Centre* de Canadá, financió la creación de *Northern Research Review and Advisory Groups* (NORRAG) [Grupos del Norte de Revisión de Investigación y Asesoría] que compilarían la investigación existente, encargarían nueva investigación y buscarían difundirla hacia los formuladores de política.

Para los miembros de NORRAG, al igual que otros miembros de redes anteriores a ellos, la visión inicial del proceso de informar era un proceso de transmisión de mensajes de un emisor a un receptor, similar al descrito previamente en este capítulo. A lo largo del tiempo, varios acercamientos diferentes al trabajo en redes evolucionaron con base en las discusiones entre investigadores y formuladores de política.

Las conversaciones con formuladores de política acerca del uso que dan a la investigación hicieron que fuera posible aprender para la educación lo que C. P. Snow había mostrado para las ciencias físicas. Snow (1959) sostuvo que la ciencia tenía un impacto relativamente pequeño en la política porque los científicos y los políticos viven en diferentes mundos, con diferentes valores, lenguajes e intereses. Sólo reduciendo esas diferencias la ciencia puede ser utilizada más plenamente. Shaeffer y Nkinyangi (1983) aportaron numerosos ejemplos de que la falta de comunicación limita el uso de la investigación educativa en la formulación de política.

Experiencias con redes en América Latina

Una de las redes más efectivas de investigación educativa se inició hace unos 25 años en América Latina como un intento de poner a disposición de estudiosos y

de formuladores de política los resultados no publicados de investigación. Actualmente, la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC) incluye a 26 centros de investigación de 18 países. Los centros producen resúmenes de la mayor parte de la investigación y de los documentos no publicados sobre educación. Los resúmenes son puestos en microfichas y en CD-ROM, con un programa de cómputo que permite buscar en todos los documentos. La colección actual de resúmenes cubre 28 000 documentos.

El problema de REDUC ha sido cómo hacer uso de esta enorme fuente. Se han intentado varias estrategias, incluyendo las siguientes:

1. Invitaciones a tomadores de decisiones a reuniones y conferencias.
2. Redacción de revisiones del estado del arte sobre asuntos vigentes de política.
3. Producción de resúmenes breves, o sumarios de política, que sintetizan en un lenguaje no técnico lo que sabemos acerca de los problemas y de las maneras de resolverlos.
4. Programas de capacitación para investigadores, educadores y formuladores de política, a menudo todos juntos.

Cariola (1996) concluye que todos estos esfuerzos han tenido algún efecto, pero menor al deseado. Está impresionado con el impacto en la política educativa de quienes, recientemente, se han incorporado al campo, profesionales de otras disciplinas que no han formado parte de los esfuerzos previos del trabajo en redes. Las políticas más importantes en educación ahora son decididas, con base en la investigación, por economistas ajenos a la corriente principal de la investigación educativa.

Cariola ve que este cruce de líneas es favorable para la educación. Los economistas y directores del sector empresarial introducen en la educación nuevas perspectivas que pueden regenerar la creatividad en la investigación educativa y conducir a soluciones para los problemas que antes nos confundieron. Cita varios ejemplos de la intervención de los recién incorporados al campo.

Al mismo tiempo, Cariola sostiene que también hay una atención creciente hacia una nueva perspectiva del conocimiento. Distingue entre el conocimiento presentado como hecho y el conocimiento generado en el proceso de la actividad; como conocimiento-como-destreza. Esto sugiere el valor de vincular a los investigadores convencionales con directores y practicantes para aumentar nuestra comprensión de los procesos en educación.

Cariola sintetiza las lecciones aprendidas de la experiencia de REDUC al intentar incrementar la utilización del conocimiento científico por parte de los tomadores de decisiones. Entre las conclusiones que extrae se encuentran las siguientes:

1. No es difícil construir una base de datos de la investigación educativa. Los principales requerimientos son una institución estable y un documentalista dedicado.
2. Los tomadores de decisiones no buscan el tipo de datos que los investigadores pueden presentar. Ellos no leen y pueden no entender las formas de presentación empleadas por los investigadores para comunicarse uno con otro.
3. Los tomadores de decisiones sí usan información. Ellos confían en asesores que son reconocidos y que, además, hablan el lenguaje del tomador de decisiones.

Cariola también piensa que las nuevas tecnologías de comunicación pueden incrementar el uso de información por parte de los tomadores de decisiones. Esto es más probable en la medida que la tecnología presente la información de manera accesible.

Experiencias con redes en África

Los esfuerzos por desarrollar redes que vinculen investigadores y formuladores de política han tenido menos éxito en África que en América Latina. El modelo de trabajo en redes, transferido del norte, de la experiencia del Research Review and Advisory Group (RRAG), no ha sido apropiado en algunos países africanos. Los investigadores africanos carecen de la infraestructura básica requerida para el nivel de frecuencia de comunicación que sostiene a una red. Es difícil conseguir que la investigación se haga, por no hablar de encontrar los medios para compartirla, con otros investigadores y formuladores de política.

Pero esto es un problema individual más que institucional. Algunas instituciones han tenido éxito desarrollando y manteniendo redes. El modelo RRAG, procedente del norte, reúne a individuos autónomos, no a representantes institucionales. En África, las limitaciones políticas y económicas hacen que esta opción sea menos efectiva que la de vincular a instituciones. Las instituciones en cuestión son principalmente universidades financiadas por el Estado. Puede ser que

en África, el desarrollo de redes de comunicación trabaje mejor con instituciones estatales que con asociaciones de individuos privados.

Además de las limitaciones económicas y tecnológicas, la comunicación en muchos países de África ha sufrido por las estructuras políticas que desalientan el flujo libre de información. Aún más difíciles son las tradiciones que estructuran la comunicación por edad y estatus social de los individuos. Los exagerados estándares de rigor metodológico establecen un límite que determina quiénes pueden ser informadores de confianza. Todos estos factores tienen un impacto mayor cuando las redes se organizan como asociaciones de individuos.

No todas las experiencias han sido negativas. *La Education Research Network for Eastern and Southern Africa* (ERNESA) [Red de Investigación Educativa para África del Este y del Sur] ha perdurado por nueve años, estimulando la investigación, la comunicación entre investigadores y formuladores de política y la constitución de vínculos con redes fuera de la región. Los 12 países de la región son muy diferentes debido a la experiencia colonial, estructura política vigente, desempeño económico y tradiciones culturales. Casi todos ellos operan con recursos limitadísimos. Parece que la red sobrevive por la necesidad, altamente sentida, de comunicación, muy enraizada en las tradiciones culturales de ayuda mutua, que no son muy diferentes de aquellas de otras regiones del mundo. Quizás el factor eficaz en el caso de ERNESA sea el alto compromiso hacia la educación en todos los países de la región. En algunos casos, este compromiso es de nivel institucional y en otros de nivel individual. Ambos contribuyen a la sobrevivencia de la red.

En Sudáfrica, las redes más importantes en educación se organizaron en oposición a las políticas gubernamentales de segregación racial. Algunas de éstas, como *EduSource*, de Johannesburgo, son financiadas por fundaciones independientes. Las redes universitarias emergieron cuando se dieron los primeros pasos, en 1990, hacia una sociedad democrática.

Carton (1996) informa sobre la experiencia del África del Oeste de habla francesa, para contestar estas preguntas: ¿pueden desarrollarse las redes, cuando el Estado es débil?, y las instituciones ¿son hogares alternativos para las redes? Sostiene que el Estado africano se asemeja más a un rizoma, con múltiples centros, cada uno capaz de crecer, que a un sistema de raíz, con un fuerte núcleo central. La organización del Estado, como un conjunto de facciones, dificulta mantener fuera del proceso político a las asociaciones de profesionales y a las redes que puedan desarrollar. Si esto es verdad, entonces puede esperarse que las redes de África tengan mayor repercusión en la política, que en otras sociedades en las que hay una distinción más clara entre el Estado y la sociedad civil.

El diálogo sobre la política como persuasión

Cuando los analistas de política creen que tienen la verdad, informar la formulación de política se convierte en una tarea de persuasión de los formuladores de política para que acepten las conclusiones derivadas del análisis. Es necesario que el analista abandone su postura neutral y desinteresada como observador objetivo e intérprete de la realidad y que intervenga en el proceso de decisión.

La aceptabilidad de este tipo de acción se ha acrecentado en los años recientes, particularmente con el predominio de las agencias supranacionales del campo del desarrollo. Las definiciones convencionales de soberanía o dominio de autoridad se han hecho a un lado, a medida que los prestamistas y donadores extranjeros insisten en que el gobierno que busca el financiamiento debe cumplir ciertas condiciones.

Una justificación de este tipo de intervención se encuentra en Bell (1974), quien sostuvo que los planificadores (es decir, aquellos que trabajan para las agencias de asistencia internacional), pueden ser más efectivos en situaciones en las que “el gobierno no es percibido ni por sí mismo ni por otros, como un guardián de ese difícil y ambiguo concepto que es el interés nacional. Más bien es una alianza ‘operacional’ entre varios grupos de interés que se proponen tomar y preservar el poder, que también necesita ser continuamente consolidado y posiblemente ampliado” (*ibid.*: 70).

El proceso ha sido denominado diálogo sobre la política, en especial por las agencias supranacionales ocupadas en pedir a los gobiernos nacionales que hagan ajustes estructurales en sus economías y estructuras políticas. No ha habido un tratamiento sistemático de la práctica del diálogo sobre la política o de sus efectos en el contenido y efectividad de los planes educativos. Debemos tener el cuidado de distinguir entre las instancias de diálogo genuino, en las que los resultados no pueden ser predecidos con base en conjunto alguno de objetivos de los planificadores, de las instancias de manipulación política, en las que el poderoso impone sus planes, basados en la planeación racional. Los observadores del proceso de ajuste estructural, algunas veces sostienen que ha habido poco diálogo real, básicamente porque los actores no tienen montos equiparables de poder y tampoco parten de valores compartidos (Mayer, 1990).

El siguiente conjunto de condiciones requeridas para el diálogo es consistente con la definición del proceso como persuasión en un solo sentido:

1. El asunto debe ser de interés para el tomador de decisiones.
2. Debe haber contrapartes para el actor externo. Alguien del grupo del formulador de política debe servir como intermediario o mediador del investigador.

3. El tomador de decisiones debe tener predisposición para usar información derivada de la investigación.¹
4. El foco no debe estar en la investigación. El propósito último del proceso es el diálogo y la venta de las ideas (*social marketing*).
5. La mera difusión no es suficiente. “La venta de ideas para el cambio de política debe ser técnicamente muy diestra (para superar la oposición política esperada hacia el cambio propuesto por la nueva política). Los grupos de interés clave deben ser identificados y los ‘botones’ que los motivan deben ser presionados... Los investigadores deben ser capaces de manejar tanto los aspectos de comunicación, como los aspectos de investigación/economía política” (Crouch, 1993: 5).

El propósito de este proceso es convencer a los formuladores de política que actúen como los investigadores consideran que deben actuar. Los investigadores se comprometen en

Un proceso de mercadotecnia, por oposición al diseño de la reforma de la política. Para ponerlo crudamente, es un trabajo de ventas altamente sofisticado y cuidadosamente confeccionado, que crea el sentimiento de inclusión y copropiedad del proceso de reforma. La mejor situación es si ese proceso es, de hecho, inclusivo y coapropiado por todos los portadores de intereses, siempre y cuando la naturaleza consultiva no se extienda a las elecciones básicas, sino que genere la propiedad de las decisiones después del hecho (Crouch, 1993: 10).

El trabajo de ventas es más sencillo cuando se percibe que los pronunciamientos de los analistas se basan en una lectura objetiva de los hechos y sus argumentos son incuestionables y no están contaminados por meras consideraciones políticas. Los analistas de política pueden manipular la información de cuatro maneras:

1. Usar deliberadamente una jerga técnica y análisis sofisticados para oscurecer los asuntos.
2. Apelar a la imparcialidad y confianza en los expertos para crear falsa certidumbre.

¹ El lenguaje de Crouch es un poco más formal. Sostiene que “debe haber algún espacio para la tecnocracia,” y que “los derechos humanos, las negociaciones de paz, etc., no son, por lo tanto, típicamente campos productivos para una aproximación dialogal sobre la política” (1993: 4).

3. Argumentar que una cuestión política es, de hecho, una cuestión técnica.
4. Ocultar información sobre otras alternativas, tergiversando la validez de los análisis y afirmando el éxito de opciones no probadas (Forester, 1989).

Sólo después de varios años de experiencia se ha advertido que el análisis de costo-beneficio, así como la planeación racional, requieren información que pocas veces está disponible, excepto en las situaciones más rutinarias. Los analistas hacen juicios subjetivos, pero hacen que sean aceptados como genuinamente objetivos (Downs y Larkey, 1986). Los objetivos políticos, más que el análisis objetivo, con frecuencia determinan qué asuntos fueron considerados importantes (Whittington y Macrae, 1986).

Capítulo 5

Utilización estimulada que aporta datos a los tomadores de decisiones

Las aproximaciones a la utilización de conocimiento discutidas en el capítulo 4, hacen hincapié en los intereses del productor de conocimiento, quien no es el usuario final del mismo. En este capítulo describimos varias aproximaciones alternativas. La principal diferencia entre estas alternativas y los métodos descritos en el capítulo 4, es que las alternativas dan prioridad a los intereses del formulador de política, más que al productor de conocimientos. Los enfoques descritos en el capítulo 4 se basan en el supuesto de que el experto está más calificado que el formulador de política para determinar qué información es de mayor valor. Las aproximaciones descritas en este capítulo asumen que el formulador de política es, al menos, tan capaz como el experto de identificar qué información es la de mayor importancia.

Esta competencia del formulador de política tiene, al menos, dos bases. La primera es que el conocimiento que es importante en la formulación de política, incluye los valores y metas del formulador de política y de las personas a quienes representa. Los formuladores de política tienen mejor acceso, y a menudo exclusivo, a este tipo de conocimiento. La segunda se refiere a que es más probable que los formuladores de política tengan el tipo de conocimiento derivado de la experiencia, el cual es esencial para determinar la viabilidad política de opciones de política pública técnicamente definidas. Los expertos pueden saber más acerca de si A se relaciona con B , pero el formulador de política sabe si es B o C lo que

se desea y acerca de los costos políticos de proseguir con varios tipos de acciones para alcanzar *B* o *C*.

Hemos ordenado la secuencia de las tres aproximaciones alternativas para reflejar, más o menos, el monto de conocimiento que se presume que ha de ser generado o compilado por el experto. Todas las aproximaciones requieren la participación de aquellos que utilizarán el conocimiento. En el enfoque que presentamos anteriormente (utilización como empleo de conclusiones preestablecidas), el único conocimiento que es explícitamente reconocido proviene de los expertos. En las últimas, se pone atención específica en el tipo de conocimiento con el que contribuyen los tomadores de decisiones. La secuencia está ordenada de las aproximaciones que hacen hincapié en la difusión como un proceso controlado por el experto, a las que subrayan el diálogo, en el que hay un intercambio entre todos los participantes.

Problemas de difusión

La difusión de los hallazgos de investigación para informar la política es problemática debido a las diferencias entre el modo de pensar de los investigadores y el de los formuladores de política. En el mejor de los casos, la divulgación contribuirá a iluminar las elecciones que se hagan, pero dados los diferentes mundos de la investigación y de los formuladores de política, es muy difícil planear y dirigir con destreza el efecto de este tipo de conocimiento en las decisiones. “Se debe decir que podemos encontrar ejemplos de investigación que han tenido un impacto en la política, y que el investigador ‘filtra’, o ilumina, o despierta indirectamente la conciencia. Pero otra cosa es que los impactos pueden ser planeados y dirigidos con destreza” (Husen y Kogan, 1984: 78).

Weiss (1979) ha caracterizado modelos alternativos para examinar la relación entre investigación y política. Concluye que el modelo lineal, en el que se asume que el desarrollo de la política se sigue de la investigación sobre los tópicos a los que aquella se dirige, ofrece una caracterización inadecuada de los vínculos entre investigación y política dentro del dominio de la política pública. Con base en la revisión de experiencias sobre estos vínculos en varios países, Husen y Kogan (1984) coinciden con esta valoración. Debe haber una orientación de la política en el análisis, y en los diálogos alrededor del análisis, con el fin de que la investigación ilumine cuestiones inmediatas de la política.

Para que sirva más directamente como fundamento de la política, el conocimiento basado en la investigación debe tener las siguientes características:

1. Ser una aproximación interdisciplinaria para analizar las políticas públicas que emule el modo en que perciben sus problemas los tomadores de decisiones. “Las decisiones reales, como todos sabemos, no respetan las fronteras de las disciplinas académicas: siempre tienen componentes políticos, económicos y organizacionales; a la vez, bien pueden tener implicaciones legales, educativas y biológicas, así como otras implicaciones técnicas (Trow, 1994).
2. Tener una orientación de política en el análisis. Esto significa que el propósito del análisis no sólo es entender las condiciones que atañen a un problema particular, sino informar las decisiones que pueden influir en esas condiciones. En la práctica, esta aproximación conduce a maximizar el papel de los factores que pueden ser influidos por la política y a minimizar el papel de aquellos que no pueden serlo. Un conocimiento de la viabilidad de las opciones para atender ciertos problemas (políticos, financieros u organizacionales) es central para el análisis de la política y lo distingue de la mayor parte de la investigación académica.
3. Hacer hincapié en la comprensión del problema desde la perspectiva del cliente (el tomador de decisiones), quien intenta influir en las condiciones que atañen al problema. Esto significa reconocer los grados de libertad del tomador de decisiones y enfatizar en aquellas condiciones y variables que se ven más rápidamente afectadas por las políticas que caen dentro de su campo de autoridad.
4. Subrayar la conducción del análisis dentro de los límites de tiempo del ciclo de la política y de otras fuentes restrictivas. Los investigadores académicos están menos preocupados por el cumplimiento de las fechas límites, de lo que están los analistas de la política. El analista de la política está particularmente consciente de la importancia de la oportunidad para influir en las decisiones. La característica distintiva de gran parte del análisis que se hace para las decisiones, es que debe estar a tiempo y ser relevante para los problemas inmediatos.

La mayor parte de la investigación que se lleva a cabo en instituciones académicas no tiene estas características. Por lo tanto, no es sorprendente que la ambición de hacer que la política se ajuste al conocimiento basado en la investigación, con frecuencia se frustre.

Experiencias con datos y difusión de la información

Puesto que los formuladores de política y los investigadores viven en culturas separadas, ¿qué puede unirlos?, ¿de qué manera los formuladores de política pueden tener conocimiento de la información generada por la investigación? Describimos cinco aproximaciones para ayudar a contestar estas preguntas.

El intermediario del conocimiento

Algunos han propuesto que, para que el conocimiento basado en la investigación sirva a la política, se necesita un intermediario del conocimiento, alguien que pueda vincular los mundos de la investigación y el análisis con el de la política (Kogan, Konnan y Henkel, 1980). Se ha propuesto un concepto similar, bajo el término más general de experto, en un estudio sobre la utilización de la investigación de las ciencias sociales para la política pública en Finlandia:

Lo que usualmente se necesita cuando se cambia del dominio de la investigación al reino de lo político, es un proceso de transformación en el que se evalúen los resultados de la investigación y se traduzcan en recomendaciones prácticas. Usualmente, esto lo hacen otros que no son los investigadores, por ejemplo, los políticos, administradores, activistas de grupos de interés, o periodistas. Si los investigadores participan en el proceso de transformación, se adaptan a un papel de expertos en el que no sólo presentan las consecuencias de algunas acciones, sino que también valoran las alternativas de política... El experto no sustituye al político o a ningún otro tomador de decisiones. Éste incorpora su conocimiento real y sus juicios de valor al proceso de toma de decisiones y, por tanto, aporta una alternativa para diseñar la decisión... La tarea del experto es convertir los hallazgos científicos en recomendaciones de política, pero la conversión del consejo en decisiones sigue siendo del dominio de los tomadores de decisiones (Lampinen, 1992).

Los analistas de política o expertos pueden trabajar como intermediarios entre los mundos de la investigación y de la política. Husen (1984), sin embargo, los incorpora en la misma categoría de los formuladores de política:

El último grupo [analistas de política] tiende rápidamente a socializarse en las orientaciones y opiniones prevalecientes entre administradores y/o formuladores de política

del Ministerio... No obstante, los profesionales con antecedentes de investigación de los ministerios o de las agencias centrales, representan una nueva y prolífica especie... Hasta ahora, pueden encontrarse, como una categoría distinta, con un tipo particular de formación, principalmente en Estados Unidos.

Diversos autores han señalado cómo se refuerzan los lazos entre la investigación y la política a medida que las fronteras entre cada campo profesional se vuelven difusas. En un simposio sobre los vínculos entre investigación y política, los participantes de Suecia indicaron que los investigadores a menudo trabajan como administradores y formuladores de políticas y que los formuladores de política en sí dirigen ciertas actividades de investigación educativa. “Suecia, junto con los EUA, es un ejemplo de la máxima interacción entre la política y la investigación, aun cuando los dos países son muy diferentes en contexto y, por lo tanto, en las maneras como entran los hallazgos de investigación y las especulaciones a la corriente sanguínea de la política” (Husen y Kogan, 1984: 49).

Los lazos entre los investigadores y los formuladores de política toman diferentes formas. En Suecia y en otros países, el gabinete ministerial ha nombrado comisiones *ad hoc* para preparar análisis de políticas. En muchos casos, científicos sociales han formado parte de estas comisiones. En Alemania, “la Comisión Educativa del Consejo Educativo Alemán incluyó expertos en investigación educativa, científicos con un interés general en educación y representantes de la vida pública” (Husen y Kogan, 1984: 9). En Finlandia, tradicionalmente, profesores universitarios o investigadores forman parte de comités *ad hoc* para asesorar al Parlamento, el cual solicita comentarios oficiales de las universidades y nombra a investigadores como expertos de los comités parlamentarios (Lampinen, 1992). En los Estados Unidos, la influencia del análisis de política es más directa en la rama ejecutiva que en la legislativa. Un estudio del uso del análisis por el equipo técnico del Congreso, encontró que aun cuando éste ponía atención en la evidencia, pocas veces ésta configuró la dirección de las políticas. Los análisis tuvieron una función iluminadora muy limitada para el Congreso y un impacto menor en la sustancia de la acción legislativa:

Los miembros de los comités del Congreso sabían claramente que el análisis no tiene oportunidad de establecer la dirección general de la política pública. Los miembros del Congreso son electos para establecer la dirección de la política y para decidir qué equipo técnico contratan para ayudarlos. Satisfacer las necesidades de los electores, mediar los intereses de cabilderos y grupos, apegarse a las inclinaciones ideológicas

que los llevaron a ser electos en el primer lugar, éste es el papel del miembro (Weiss, 1989: 428).

Con la apropiada mediación de un intermediario o experto, la información basada en la investigación, o datos procesados e interpretados, derivados de investigaciones, son de gran utilidad para los tomadores de decisiones. La cantidad de las investigaciones que reportan análisis de datos es enorme. Las bases de datos computarizadas, tales como Micro-ISIS, ERIC, el sistema REDUC de América Latina, y el sistema SEABAS del Sudeste de Asia, conservan un gran número de reportes de investigación. La serie de la UNESCO sobre innovaciones educativas incluye mucha información basada en la investigación, así como también las publicaciones de la *Regional Information Network of INNOTECH*, de Filipinas.² La Oficina Iberoamericana de Educación produce una serie de reportes comparativos sobre sistemas educativos en un disco láser, legible en computadora. La Oficina Internacional de Educación de la UNESCO edita un disco láser legible en computadora con el *World Data on Education*, que incluye descripciones y estadísticas básicas de sistemas de evaluación de todo el mundo. El Banco Mundial también edita un disco láser legible en computadora, con estadísticas educativas (Stars) de todos los países del mundo. Hay muchos gobiernos y revistas comerciales que publican resultados de investigación educativa. Asimismo, la información se genera con regularidad en casi todos los países, en forma de tesis de maestría y, ocasionalmente, de doctorado.

Esta gran cantidad de información tiene un pequeño efecto directo en la política. La información basada en la investigación, en estudios particulares, incluyendo aquellos generados localmente, rara vez, si acaso, es consultada por los tomadores de decisiones o por los formuladores de política. Además de los problemas del acceso físico y conceptual, el volumen de esta información desalienta a todos, excepto al estudioso más serio o al asistente de investigación diligente.

² Ver, por ejemplo, Network of Educational Innovations for Development in Africa (NEIDA) [Red de Innovaciones Educativas para el Desarrollo de África]; Educational Innovation Programme for Development in the Arab States (EIPDAS) [Programa de Innovación Educativa para el Desarrollo en los Estados Árabes]; Asia and Pacific Programme of Educational Innovation for Development (APEID) [Programa de Asia y el Pacífico de Innovación Educativa para el Desarrollo]; Caribbean Network of Educational Innovation for Development (CARNEID) [Red del Caribe de Innovación Educativa para el Desarrollo]; y Cooperation for Reinforcing the Development of Education in Europe (CORDEE) [Cooperación para el Fortalecimiento del Desarrollo de la Educación en Europa].

Síntesis de investigaciones educativas

Se han hecho grandes esfuerzos por sintetizar la información basada en la investigación para hacerla más accesible y útil para los tomadores de decisiones. Los esfuerzos más sencillos ubican a los estudios en categorías, en función de la confirmación de que una política particular (o intervención) tiene un efecto positivo. Uno de los reportes más citados es el de Fuller (1987), quien sintetizó la investigación sobre factores asociados con altos niveles de logro en los estudiantes, reportada en 185 estudios. A los resultados de los estudios se les asignó un más, un cero o un menos, para indicar la dirección de la relación entre el logro y los diversos factores. El texto alienta a los lectores a creer que las mejores políticas para elevar los niveles de logro son aquellas que tuvieron la más alta proporción de signos de más. La aproximación de Fuller fue ampliada por Loera (1988), quien (trabajando en el proyecto BRIDGES de la Universidad de Harvard)³ revisó más de 400 estudios y los organizó en una base de datos computarizada que respondería a las preguntas sobre políticas para mejorar niveles de logro.

Ambos esfuerzos han sido usados en talleres para capacitar a tomadores de decisiones en el uso de la investigación para la formulación de política. Las reacciones han sido desalentadoras. Los tomadores de decisiones se enfocan en la minoría de los hallazgos negativos y quieren saber sobre las variables contextuales que probablemente explican su aparición. Señalan que la extensa serie de hallazgos no es interesante, aunque se presenten en una pantalla de computadora. Algunos tomadores de decisiones indican que las listas de los hallazgos son como respuestas a preguntas que ellos no formularon. En cambio, quieren saber cuáles son las preguntas importantes que deben hacer.

Tal vez el esfuerzo más conocido de sintetizar los hallazgos de investigación son las revisiones del estado del arte de la investigación, estimuladas por el *International Development Research Centre* (IDRC) de Canadá, y más adelante por los RRAG que el IDRC financió. También se han hecho revisiones de este tipo con los auspicios del Banco Mundial, USAID, SIDA, GTZ y otras agencias. En el proyecto BRIDGES se produjo una docena de ellas.

³ Basic Research and Implementation in Developing Education Systems (BRIDGES) [Investigación Básica e Implementación en Sistemas Educativos en Desarrollo] fue una iniciativa financiada durante siete años por la USAID para generar conocimiento acerca de cómo mejorar la educación básica en países en desarrollo. El proyecto tuvo su centro en Harvard University y contó con la colaboración de numerosas instituciones de los Estados Unidos y extranjeras.

Muchas de éstas difieren de otras revisiones comunes de la literatura de investigación que se encuentran en las revistas académicas. Incluyen estudios que no se aprobarían en revistas académicas debido al limitado tamaño de la muestra, o al débil análisis estadístico, y se enfocan, explícitamente, en la determinación de qué funciona, desde una perspectiva de política, más que en la prueba de hipótesis. Además de estas revisiones que se concentran en aspectos aislados de la política, hay síntesis de investigación que tienen la extensión de un libro (Chapman y Carrier, 1990; Hopkins, 1989; Lockheed y Verspoor, 1991; Psacharopoulos y Woodhall, 1985; USAID, 1990).

Varios esfuerzos informales de evaluación de la utilidad de las revisiones del estado del arte y de las síntesis, indican que aunque son muy valoradas por los investigadores, en especial por los de los países pobres que de otra manera no tienen acceso a las investigaciones y a los resultados, rara vez son leídas por los formuladores de política. Las principales quejas se refieren a que son demasiado largas, o muy esotéricas, y no concretan lo suficiente para responder al problema de un tomador de decisiones en particular. Esta observación asimismo se sostiene para las publicaciones que sintetizan la investigación y, desde luego, para las enciclopedias. No obstante, los estudios informales también indican que la repercusión en el largo plazo de estas revisiones en la política puede ser alta. En muchos países, las revisiones son material básico de lectura en las instituciones de formación de maestros y en las facultades de educación. La próxima generación de maestros y tomadores de decisiones habrá sido informada por medio de este método de comunicación.

En otros esfuerzos por compartir los resultados de investigación con los tomadores de decisiones, se ha organizado el acceso a los resultados empleando un marco que intenta reflejar las elecciones de política o los tipos de preguntas que los tomadores de decisiones necesitan responder para formular la política. SHARE es una base de datos estructurada con base en la política, que brinda acceso a cerca de 1 000 resúmenes de reportes de investigación de países en desarrollo para apoyar la política educativa. Fue desarrollada en el HIID, en el proyecto ABEL, financiado por la USAID. El HIID publicó recientemente un libro, con un formato no lineal de presentación, para introducir, paso a paso, la información basada en la investigación, siguiendo una serie de preguntas de los tomadores de decisiones (McGinn y Borden, 1995). Como parte del proyecto ABEL, el HIID también publicó *The Forum*, una revista diseñada para difundir resultados de investigación y evaluación entre los tomadores de decisiones en educación y los profesionales, organizando la información bajo tópicos comunes de política.

Capacitación en el uso de la investigación

Una tercera aproximación para compartir los resultados de la investigación con los tomadores de decisiones, ha sido por medio de programas de capacitación. La interacción entre el capacitador y el tomador de decisiones hace posible organizar la información de importancia inmediata, y presentarla dentro de un marco conceptual que permite al tomador de decisiones hacer preguntas sobre los datos basados en la investigación. Sin embargo, los programas de capacitación son limitados en tiempo y muy caros. Más aún, no hay estudios publicados que evalúen el impacto de esta capacitación en el uso de información de la investigación en la toma de decisiones.

El trabajo en redes como medio para difundir datos e información

McGinn (1996) revisa las experiencias de 25 redes diseñadas para vincular a los investigadores de la educación a través de los continentes y a éstos con los formuladores de política y con las agencias de asistencia internacional. Las redes fueron organizadas por diferentes grupos, especialmente, los gobiernos, la UNESCO, las universidades y las asociaciones de centros de investigación educativa. Todas las redes pretendían incrementar la utilización de la información basada en la investigación en la formulación de política educativa en países en desarrollo.

La importancia está en el trabajo en redes, más que en los aspectos técnicos de las redes o en sus bases de datos. Es visto como un proceso que conecta el conocimiento, por oposición a los datos, que poseen las personas y las instituciones. La índole personal del conocimiento que se obtiene se considera un atributo positivo.

La información derivada de las bases de datos, sea sobre individuos o sobre temas y problemas de la literatura, no hace juicios de valor sobre las personas involucradas o sobre la calidad del artículo, reporte o libro. La base de datos que se consulta no revelará si el individuo es un buen colega o miembro del equipo... Para un tomador de decisiones ocupado, el acceso a la base de datos que le aportará veinte resúmenes de diferentes revistas sobre el tamaño de la clase, o sobre cuestiones de calidad en la formación vocacional, es realmente de poca ayuda... La base de datos no le dirá que un solo fragmento sobre ese tópico es mejor que los otros diecinueve juntos... pero esto es lo requieren los formuladores de política (King, 1996: 19-20).

El trabajo en redes contribuye con la capacidad institucional, en virtud de que desarrolla relaciones de confianza que estimulan que después se comparta la información y, de manera eventual, se desarrollen consensos sobre las metas institucionales. La mayor parte de las redes son organizaciones secundarias. Son asociaciones, relativamente temporales y voluntarias, de personas que mantienen una fidelidad primaria a otras organizaciones. La cultura de la organización primaria puede ser contradictoria con los valores que se requieren para el trabajo en red. Por ejemplo, una organización científica puede desalentar las relaciones personales en las que la objetividad no es un valor primario. Mientras más éxito tenga la red, en términos del intercambio del conocimiento personal y el desarrollo de valores compartidos, mayor conflicto habrá con la organización primaria.

Las redes pueden estar constituidas por individuos o instituciones. En sociedades y organizaciones caracterizadas por una tolerancia relativamente alta hacia el individualismo, los individuos autónomos pueden participar en redes sin preocuparse mucho por perder su lugar en su organización primaria. En otras sociedades y organizaciones en las que los valores comunitarios o colectivos son prioritarios, el trabajo en red debe sacarse adelante a través de canales institucionales. Un modelo clásico de trabajo en red es la universidad. A los miembros individuales de la planta académica se les permite participar en cualquier clase de red, bajo el supuesto de que la libre prosecución de la verdad beneficiará, finalmente, a la universidad tanto como a la comunidad de estudiosos. En algunas sociedades, las universidades no son autónomas y, por lo tanto, la información se considera un bien valioso y escaso; su libre flujo, más que estimularse se desalienta. Cuando son creadas, las redes enlazan unas instituciones con otras más que a individuos.

El uso del trabajo en redes como medio para difundir o compartir información debe, por lo tanto, ajustarse a los valores dominantes en la situación particular. Las redes en África, configuradas después de aquellas que tuvieron éxito en los Estados Unidos y en Europa, han tenido poco éxito (McGinn, 1996). Las redes europeas y norteamericanas reunieron a individuos, como representantes extraoficiales de sus organizaciones. Los miembros de la red desarrollan nuevo conocimiento que después llevan a sus organizaciones primarias. En África, sin embargo, los miembros de las redes tienen más éxito cuando son representantes oficiales de sus instituciones. El consenso que por último se desarrolla es institucional más que personal. Este proceso requiere más tiempo y recursos; por lo tanto, la mayoría de estas redes muere. No obstante, si sobrevivieran, tendrían más repercusión en la política que la que tendrían las redes constituidas por individuos que actúan independientemente de sus organizaciones primarias.

Las redes de investigadores han tenido poco efecto en la política educativa en los países en desarrollo, aunque han desarrollado un *corpus* impresionante de conocimiento compartido de investigación. Estas redes aún no han creado una estrategia para involucrar activamente a los tomadores de decisiones.

Una cosa es reunir y poner a disposición la información. Otra cosa muy diferente es soltarla de modo que sea útil para los tomadores de decisiones en su práctica cotidiana. Es inusual que los tomadores de decisiones empleen conocimiento “fresco” en su práctica. En este negocio, por lo tanto, tienes que trabajar más del lado de la demanda, que del lado de la oferta. El reto verdadero del uso del conocimiento no es técnico, organizacional o financiero. Es cultural (Cariola, 1996: 155).

Tal vez porque la mayoría de las redes son organizadas por investigadores universitarios, la aproximación del trabajo para la utilización del conocimiento continúa reflejando la cultura del experto, más que la cultura del tomador de decisiones. Aunque la retórica del trabajo en redes favorece el diálogo, su práctica aún no se logra.

Métodos de recolección de datos que se emplean para estimular el diálogo

Se emplean tres métodos para pasar de la simple difusión de datos e información —que se presentó en el capítulo anterior—, a la discusión o el diálogo con los formuladores de política. Los métodos conservan el estatus privilegiado del investigador como experto en técnicas de investigación, pero toman medidas para comprometer al investigador en una discusión con el formulador de política acerca del significado de la información suministrada.

Sistemas automatizados de información para la gestión educativa

Además de la información basada en la investigación nacional y comparativa, los ministerios de educación generalmente reúnen estadísticas educativas y otros datos que pueden ser usados para informar la política. Los datos en sí mismos no son información, pero el análisis de las opciones de política puede ser informado con el análisis apropiado de los datos educativos existentes.

Durante los ochenta, se desarrolló una atención especial hacia los sistemas de información para la gestión, sobre el supuesto de que los directivos de la educación frecuentemente carecían de los hechos básicos sobre los sistemas educativos que tenían a su cargo (Chapman y Mahlck, 1993). Esto fue estimulado por las crecientes presiones sobre las agencias de desarrollo internacional para que demostraran el impacto de sus proyectos educativos.

Cassidy (1996) ha desarrollado un marco para organizar las intervenciones de los sistemas de información. Identifica los siguientes 15 pasos clave en la construcción de un sistema de información:

1. Especificación de las necesidades de información.
2. Priorización.
3. Integración.
4. Sincronización.
5. Organización y diseño.
6. Computarización
7. Recolección y acopio de datos.
8. Verificaciones y seguimiento.
9. Captura de datos.
10. Validación.
11. Limpieza de datos.
12. Almacenamiento y mantenimiento.
13. Difusión y acceso.
14. Rechazo y reconciliación.
15. Utilización.

Cassidy propone que, en cada uno de estos pasos, hay aspectos técnicos, de capacitación, organizacionales (correspondientes al Ministerio de Educación) e institucionales (correspondientes al sector público). En la visión de Cassidy, la mayor parte de los esfuerzos de desarrollo de información sólo se ha enfocado en los aspectos técnicos y de capacitación, y únicamente en los pasos más técnicos de organización y diseño del sistema, computarización, recolección y acopio de datos, verificación y seguimiento, captura, validación, limpieza de datos y almacenamiento y mantenimiento. Argumenta que el desarrollo de sistemas sustentables de información no es sólo una cuestión técnica, sino un asunto organizacional, social y político. La mayor parte de las intervenciones en esta área descuidan las últimas tres dimensiones.

El desarrollo de *software* de bases de datos relacionales, de aplicaciones para el análisis estadístico y de paquetes para el despliegue geográfico de datos en paquetes comerciales estándar y de bajo costo, y el rápido desarrollo de tecnologías de información para almacenar, procesar y obtener grandes cantidades de datos a costos cada vez menores, amplió aún más la posibilidad de desarrollar sistemas de estadísticas educativas y de indicadores para apoyar la administración y la toma de decisiones.

Las intervenciones de los sistemas de información pueden clasificarse según qué cantidad de datos se analizan, interpretan y organizan en información. En algunos casos, los sistemas han sido empleados para procesar estadísticas educativas sobre incorporación, repetición, promoción y recursos humanos y físicos. Éste representa el nivel más básico del uso de la moderna tecnología de las computadoras y del *software* para almacenar y obtener información educativa tradicional. En otros casos, los sistemas se han desarrollado para verificar el logro de los estudiantes. Un nivel más alto de valor agregado está representado por la integración de múltiples bases de datos, por ejemplo, sobre el logro de los estudiantes, estadísticas educativas regulares, información de los censos o encuestas de hogares, etc. En otros casos, los sistemas de indicadores se han desarrollado para verificar la implementación de proyectos y el efecto que tienen en sus objetivos. En unos cuantos casos, los sistemas de información se han usado para investigar relaciones entre resultados; por ejemplo, logro de los estudiantes, repetición e insumos y procesos educativos.

Los casos más raros son aquellos en los que los sistemas de información se han empleado en los niveles más altos de valor agregado, por ejemplo, integrando información sobre el logro de los estudiantes con otras bases de datos que permiten el examen de las relaciones entre factores. Pero aun en el nivel más bajo de valor agregado, hay un impacto significativo en el diseño de la política cuando los sistemas de información se usan para ordenar y presentar las estadísticas existentes. Dada nuestra discusión previa de que las organizaciones educativas están deficientemente integradas, tanto de manera horizontal como vertical, no debe ser sorprendente que la presentación efectiva de datos a los tomadores de decisiones puede mejorar el enfoque y la adecuación de las políticas.

En 1991, el IIID dirigió un estudio en Honduras sobre las razones por las cuales los niños repetían grados en las escuelas primarias rurales. Uno de los factores identificados que tienen gran influencia en la repetición fue el de las escuelas unitarias, que cuentan con maestros con una deficiente capacitación y con serias dificultades para brindar oportunidades de aprendizaje a niños de cuatro o cinco

grados diferentes. Empleando las estadísticas oficiales sobre el número de maestros por escuela y un *software* relacional geográficamente referenciado, pudimos mostrar cuáles eran las regiones del país con la mayor cantidad de escuelas unitarias. Las discusiones de los hallazgos de este estudio, junto con el sistema de información geográfica que destacó las regiones en las que predominantemente había escuelas unitarias, condujeron a los formuladores de política hondureños a brindar lineamientos para los nuevos nombramientos de maestros en esas áreas.

En la preparación del plan estratégico de educación en Paraguay en 1996, que se discutirá más adelante, el equipo del HIID procesó la información existente en el sistema estadístico de la Unidad de Planeación del Ministerio de Educación, para mostrar la cantidad de escuelas con un solo maestro, con dos, con tres, y así sucesivamente. Esta información no se había presentado antes en el anuario estadístico y en las publicaciones regulares del Ministerio. La alta proporción de escuelas que operaban con menos de tres maestros sorprendió a varios miembros de alto nivel del equipo técnico —inicialmente, algunos aseguraron que quizá había un error en la manera como se había procesado la información— tanto como a la mayor parte de los representantes de la sociedad civil y a varios grupos que participaron en las discusiones sobre el plan.

En Malawi, un consultor del HIID que apoyaba el desarrollo del sistema de estadísticas en educación en 1993, sugirió que se creara un cuadro que presentara las tasas de estudiantes por maestro, según estándar (grado). Las amplias disparidades entre estas tasas, que eran cuatro veces más altas para el primer grado que para los grados superiores, sorprendió una vez más a los tomadores de decisiones.

En El Salvador, como parte de la preparación de una evaluación del sector educativo que se efectuó en 1993, el equipo del HIID usó datos del censo para preparar una tabla que mostrara el porcentaje de niños de diferentes grupos de ingreso y edades que estaban fuera de la escuela. Esta tabla mostró que el 15% de los niños nunca entraron en la escuela, y que los más pobres entraron más tarde y permanecieron en ella menos años que los niños de los grupos socioeconómicos más altos.

Los sistemas de información se han usado para informar las políticas, aportando evidencia empírica para basar firmemente las discusiones y la exploración de opciones. El hecho de que la sola presentación de datos pueda tener un efecto tan dramático en el esclarecimiento de las discusiones sobre la política, sólo refuerza la inadecuada fundamentación objetiva de gran parte de la formulación de política. Desde luego, los datos no hablan por sí mismos, pero la incorporación directa de los

mismos en las discusiones de política ayuda a aportar alguna evidencia empírica básica para los problemas que se discuten y permite separar los hechos de las inferencias que la gente hace sobre ellos. Entonces es posible llegar a un acuerdo sobre los cursos preferidos de acción con bajos niveles de inferencia. Por ejemplo, en El Salvador, todos los que discutían las discrepancias en cuanto al acceso de niños de diferentes antecedentes socioeconómicos, estuvieron de acuerdo en reconocer que esto es como un problema y una prioridad de acción, si bien por diferentes razones.

Investigación de campo y procedimientos de consulta

Algunos problemas educativos requieren una base de información más precisa que la que aportan los sistemas de información basados en estadísticas escolares anuales. Los sistemas de información son de uso limitado, a medida que la información requerida para conformar la política se traslada de la descripción, al análisis y a la explicación. Los análisis que pueden hacerse examinando relaciones con las estadísticas básicas, son limitados y no toman en cuenta el papel de factores mediadores o intervinientes. Por ejemplo, aun en sistemas que miden el logro de los estudiantes o algún otro resultado de aprendizaje, es raro encontrar medidas adecuadas de clase social. Ésta tiene un efecto directo en los resultados del aprendizaje e interactúa con las prácticas escolares.

Una manera de resolver este problema es diseñar encuestas para identificar factores críticos que influyen en el aprendizaje. Por ejemplo, al intentar conocer las razones de la repetición en Honduras, un equipo del HIID diseñó una encuesta por muestreo que analizó la contribución de factores intra y extraescolares en la repetición. Las encuestas también pueden tener un mayor alcance, y posibilitar la evaluación de la importancia relativa de distintos factores para el mejoramiento del logro de los estudiantes. Cuando se combinan con información sobre los costos de estas intervenciones, los datos de las encuestas pueden aportar un fundamento sólido para evaluar el costo-efectividad relativo de opciones de política.

Debemos aclarar que no todas las encuestas pueden informar la política de manera semejante. La investigación por encuestas es una metodología empleada para recolectar información de un gran número de informantes. Puede tener múltiples propósitos. Las encuestas pueden ser utilizadas para comparar sistemas educativos, en un número de indicadores comparables, o para conocer con mayor detalle un sistema educativo en particular, atendiendo más a los factores

que son específicos de ese sistema. Las encuestas pueden tener una orientación teórica, interesada en someter a prueba hipótesis o a desarrollar teorías, o pueden tener una orientación de política interesada en la contribución específica de factores sobre los que pueden influir los formuladores de política de un sector dado. Por ejemplo, durante las últimas dos décadas, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) ha dirigido encuestas a lo largo de diferentes países con el propósito de informar un modelo de aprendizaje escolar. Los estudios de la IEA han sido generalmente criticados por tener un efecto limitado en la política. Quizá una razón es que estos estudios fueron contruidos sobre el supuesto de que hay un modelo universal de aprendizaje escolar y de que diferentes países representan variaciones sobre ese modelo básico. La variación entre países fue entonces usada para inferir los elementos clave del modelo. Basados en este supuesto, la importancia en la recolección y análisis de datos estuvo dirigida a explorar la variación entre países, y no la variación al interior de ellos. Sin embargo, desde el punto de vista de informar políticas educativas nacionales, la variación al interior de los países es de gran interés.

En la mayoría de las encuestas de la IEA, los modelos escolares se construyeron después de que la información había sido recolectada. No hubo un ejercicio formal de construcción del modelo, como una precondition para diseñar los instrumentos de recolección y las técnicas de análisis de datos. Recientemente, ha habido dos cambios importantes en el movimiento de la IEA. El primero es un intento por someter a prueba, formalmente, un modelo escolar diseñado *a priori*. El segundo es un intento por resolver algunas de las primeras limitaciones, en términos del impacto en la política, por medio de la inclusión formal de los ministerios de educación en el diseño del modelo.

Nosotros hemos empleado ambos tipos de encuestas por muestreo: aquellas que se proponen someter a prueba un modelo universal y las diseñadas para construir un modelo local de operación de las escuelas, útil para la formulación de política. Los problemas asociados a la información de la política con base en esta investigación, caen dentro de la categoría de los problemas de difusión.

El diseño de las encuestas sobre la política empieza con el cliente —el usuario— en mente. Se basan en los fundamentos de la investigación de evaluación de programas, más que en la aproximación clásica de la investigación por encuestas. Las encuestas sobre la política pueden aportar información empírica con el fin de construir un modelo escolar para un contexto específico. Una parte importante de esta información es descriptiva y ofrece más detalles sobre los insumos escolares, prácticas y resultados, que en el caso de los sistemas típicos

de estadísticas rutinariamente recogidas por los ministerios. Otra parte del conocimiento generado por el modelo es analítica y examina cómo se relacionan diferentes variables entre sí y aportan un sentido sobre las dinámicas del sistema escolar, con base en la variación natural de los factores medidos y la forma como interactúan.

Bajo el proyecto BRIDGES, se realizaron varias encuestas en países para ayudar a los tomadores de decisiones a conocer los factores que más contribuyen al aprendizaje. Mientras que el proyecto se inició con el propósito de diseñar investigación comparativa entre países que permitiera preparar un solo modelo escolar universal —de acuerdo con las líneas de estudios previos sobre el logro en el nivel internacional—, pronto se reconoció que, para que tuviera el máximo valor para los formuladores de política en países específicos, las encuestas debían ser elaboradas para servir a las necesidades específicas de información de estos clientes.

Una encuesta con estas características se llevó a cabo en Pakistán en 1988. Se desarrolló cuando fue electo el primer gobierno democrático de Benazir Bhutto, después de una década de régimen militar. Muchos de los tomadores de decisiones de política en educación reconocieron que eran ajenos al sector y que requerían información básica para conocer cómo funcionaban las escuelas del país. La ministra federal de Educación había sido directora de una escuela privada de élite en Lahore, y había sido educada en escuelas privadas y en el extranjero. La comunicación entre quienes tenían la responsabilidad de hacer que el sistema educativo respondiera a las prioridades del nuevo gobierno democrático y el equipo técnico permanente de servidores públicos era, por decir lo menos, imperfecta. Diseñamos una encuesta que caracterizaría a las escuelas primarias del país, aportaría información sobre los resultados de intentos previos por mejorar la educación y sugeriría áreas de mayor potencial para el mejoramiento posterior.

Iniciamos la encuesta entrevistando aproximadamente a 100 administradores de niveles alto y medio de los ministerios federal y provinciales. Estas entrevistas sirvieron para identificar los principales asuntos de interés, así como los esfuerzos anteriores de mejoramiento escolar. Con base en esta información y también en una revisión de la investigación educativa previa de Pakistán y de la literatura internacional sobre los determinantes del logro de los estudiantes, diseñamos una encuesta para recoger información sobre lo siguiente: logro de los estudiantes de quinto grado en matemáticas y ciencias; ambiente social y familiar de cada uno de ellos; y prácticas instruccionales y administrativas de maestros y directores. Aplicamos, aproximadamente, 11 000 pruebas y entrevistamos a 1 000 maes-

tros y a 500 directores de escuela. El análisis de estos datos nos aportó una descripción detallada de las realidades de la educación primaria en Pakistán. Pudimos identificar los factores que producían la mayor diferencia en los niveles de logro de los estudiantes. Buscamos conocer lo que había sucedido con la implementación de varias innovaciones para mejorar la calidad de la escuela (Warwick, Reimers y McGinn, 1992; Warwick y Reimers, 1995).

Esta encuesta empleó una metodología del proyecto BRIDGES, que diseñaba encuestas escolares para informar la política en contextos específicos. La metodología implicó tomar en cuenta los marcos que usan los formuladores de política y los administradores para pensar en los problemas educativos. Las encuestas se convirtieron, después, en oportunidades para apoyar o refutar algunas de las convicciones de los formuladores de política. Una aproximación similar se usó en Honduras, donde se dirigió una pequeña encuesta para conocer los factores que contribuyen a la repetición escolar. Empezamos el trabajo entrevistando a los tomadores de decisiones y administradores acerca de sus teorías de la repetición. Después, fue posible diseñar la encuesta como una prueba formal de esas teorías y presentar los resultados comenzando con los marcos de referencia que tenían los tomadores de decisiones sobre la repetición.

Las encuestas también pueden emplearse para verificar y modificar opiniones y convicciones de maestros u otros participantes en el sistema educativo. Aquí, el objetivo no es necesariamente explicar un problema (por ejemplo, bajos niveles de logro o altos niveles de repetición), sino conocer qué piensan los participantes clave en el proceso educativo acerca de estos problemas o de los esfuerzos para mejorarlos. Por ejemplo, el Ministerio de Educación de Paraguay realizó una encuesta en 1996 para obtener opiniones y sugerencias de los maestros que participaban en un programa piloto de educación bilingüe. El análisis de estos resultados ayudó a los directores del programa a conocer algunas de las dificultades experimentadas en su implementación, tales como el retraso en la entrega de los libros de texto y de los materiales de instrucción y la deficiencia percibida sobre la capacitación que habían recibido los maestros. Los directores también obtuvieron un mejor conocimiento de las respuestas de los padres de familia hacia el programa.

Otros procedimientos de consulta para solicitar las visiones de diferentes portadores de intereses sobre el proceso educativo incluyen grupos focalizados, mesas redondas y entrevistas. Estos métodos son especialmente importantes si pensamos en la política educativa como el resultado de las convicciones, actitudes y comportamientos de maestros, padres de familia y otros, en el sistema

educativo. En Paraguay, el Ministerio de Educación condujo, en 1995, una serie de entrevistas a grupos focalizados, formados por maestros, para obtener retroalimentación sobre la implementación de una reforma curricular. Las evaluaciones de los maestros sobre los métodos empleados para capacitarlos, así como su recomendación de tener más capacitación en la misma escuela, llevó a que el Ministerio cambiara la aproximación empleada para distribuir el nuevo currículo a los maestros. La implementación del currículo se modificó; de un sistema de capacitación centralizado y jerarquizado impartido por expertos, pasó a ser un sistema basado en la escuela, de autocapacitación y de capacitación en el nivel local.

Evaluaciones del sector

Una evaluación del sector educativo es un examen de los grandes problemas y limitaciones educativas con el propósito de identificar opciones para la reforma de la política. En una evaluación del sector se hace hincapié en el examen de los vínculos entre el sistema educativo y los sistemas económico, social y político más amplios, de los cuales forma parte la educación, así como en el examen de los subsistemas educativos específicos y en la forma como contribuyen al desempeño general del sector. Una evaluación se inicia presentando las metas y objetivos del sector educativo en un país dado, y después, empleando múltiples metodologías y fuentes de información, responde si el sistema educativo está logrando aquellas metas. Examina si está logrando esas metas haciendo el mejor uso posible de los recursos financieros, humanos e institucionales.

Las evaluaciones del sector son una manera estándar de obtener un diagnóstico comprensivo de un sistema educativo. Variaciones de esta metodología han sido promovidas desde los setenta, por agencias de desarrollo. La USAID ha dirigido evaluaciones del sector como una manera de iniciar el diálogo sobre opciones de mejoramiento con el gobierno de un país. Las evaluaciones del sector han servido como una fuente de información básica de referencia sobre el sistema educativo del país y para el diseño de proyectos educativos. A principios de los ochenta, un importante proyecto de la USAID, llamado *Improving the Efficiency of Educational Systems* (IEES) [Mejoramiento de la Eficiencia de los Sistemas Educativos], cuya base estaba en Florida State University, depuró esta metodología como una estrategia para mejorar la capacidad de los gobiernos de formular mejores políticas educativas (Pigozzi y Cieutat, 1988), y llevó a

cabo numerosas evaluaciones del sector alrededor del mundo (IEES, 1986, 1988a, 1988b). El manual del IEES define la evaluación del sector como:

Un análisis detallado de las metas y objetivos, estatus, planes, necesidades, limitaciones y áreas objetivo prioritarias, con recomendaciones para la acción en el sistema educativo nacional, ordenadas según su rango. La metodología que se expone en este manual se basa en una aproximación de sistemas a la educación. De este modo, todos los componentes del sector son analizados de manera interdependiente, uno en relación con otro, y en relación con el contexto más amplio, especialmente, las condiciones económicas dominantes y la capacidad existente para dirigir las actividades educativas. Los objetivos de la evaluación son estimular el uso de información relevante y vigente en la planeación, la formulación de política y la distribución de recursos que mejorarán la eficiencia a través de todo el sector educativo. Ésta es una forma muy diferente de evaluación, que consiste en un diagnóstico global para determinar el significado o valor de una sola actividad o de un conjunto de actividades.

Una evaluación del subsector es una descripción y análisis de un componente (es decir, un subsector) del sector educativo. Por ejemplo, las evaluaciones del subsector pueden dirigirse a la educación primaria, secundaria, vocacional, superior o no formal. La integración, análisis y síntesis de todas las evaluaciones de subsectores comprenden una evaluación del sector (Pigozzi y Cieutat, 1988: 3).

En las primeras etapas de las discusiones con los gobiernos, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo también llevan a cabo evaluaciones del sector para preparar préstamos educativos. Un manual del Banco Mundial define el propósito de la evaluación del sector de la siguiente manera:

[La evaluación del sector está] interesada en el examen y análisis de los problemas del desarrollo, las políticas, instituciones y prioridades de inversión de un país. Tiene tres objetivos básicos. El primero es aportar un conocimiento cabal de las tendencias y políticas gubernamentales del sector. El segundo es identificar problemas significativos, incluyendo políticas gubernamentales vigentes, que afectan el desarrollo de la educación. El tercero es evaluar, con base en diagnósticos profundamente analíticos, las opciones de política que podrían mejorar la contribución de la educación al crecimiento económico y al bienestar social (Mingat y Tang, 1988: 1).

Nuestro interés en las evaluaciones del sector es doble: como esfuerzos complejos de recolección de datos, permiten la construcción de una visión sistémica de la educación, la cual tiene muchas más posibilidades de estimular el interés de los formuladores de política que la investigación que se enfoca en una sola cuestión. También el proceso de la evaluación del sector requiere contacto con los formuladores de política y los funcionarios de varios niveles.

Recolección de datos. Como una metodología, o como una combinación de metodologías para analizar los grandes problemas de efectividad, eficiencia y equidad de la educación, las evaluaciones del sector hacen hincapié en la generación de conocimiento técnico, como fundamento para definir las políticas educativas. Las evaluaciones del sector son, tanto como las encuestas para orientar la política o la investigación en general, una aproximación para generar conocimiento que pueda informar la toma de decisiones. Son otro tipo de investigación racional para conocer mejor los sistemas educativos y para planear acciones para transformarlos.

El proceso de conducción de una evaluación del sector se define como un proceso técnico de generación de conocimiento objetivo. El propósito es producir conocimiento basado en pruebas y procesarlo con metodologías estándar que permitan extraer conclusiones sujetas a la verificación por parte de analistas independientes. Por ejemplo, el manual del IEES identifica los siguientes pasos principales de una evaluación del sector: preparación de los términos de referencia de los recursos y el equipo, recolección de datos, análisis de datos, identificación de problemas y limitaciones, recomendaciones, revisión y corrección (Pigozzi y Cieutat, 1988).

La síntesis general de una típica evaluación del sector examinará los diversos subsistemas de la educación (es decir, primaria, secundaria, vocacional, no formal, superior y formación de maestros), los subsistemas de interés específico en un país en particular (es decir, educación para la primera infancia, educación especial, capacitación en la empresa y educación superior), los contextos político, social y económico y los aspectos de financiamiento y administración del sector. Asimismo, puede haber capítulos especiales sobre problemas de interés particular en el país, tales como la coordinación entre donadores, la educación religiosa, la educación privada, el currículo, o evaluaciones de iniciativas gubernamentales importantes en educación. Para cada uno de estos subsistemas, un capítulo típico comprenderá una descripción de la situación (es decir, metas, estrategias, estructuras y programas), incluirá un análisis de necesidades, planes, limitaciones y problemas importantes de eficiencia interna y externa, equidad, administración y financiamiento, y concluirá proponiendo recomendaciones.

En la preparación de una evaluación del sector, se hacen esfuerzos por cubrir tanta información como sea posible. Las fuentes de información incluyen estadísticas existentes y registros de los programas, entrevistas con informantes clave, observaciones de las escuelas y de los sitios de formación y revisión de la investigación existente y de la literatura pertinente. Ocasionalmente, se llevan a cabo encuestas rápidas para completar los huecos. Con esta información, la preparación de una evaluación empleando el marco delineado se convierte en algo parecido a armar un rompecabezas. Las evaluaciones pasan a ser importantes documentos de referencia para el trabajo posterior y la reforma de la política en el sector.

Las metodologías empleadas para analizar los datos existentes o los datos adicionales eventualmente recolectados con propósitos específicos, incluyen análisis demográficos, proyecciones de ingreso, análisis de costos, análisis de tasas de retorno, análisis de disparidades en la equidad, análisis de las limitaciones organizacionales y el examen de la solidez y consistencia en las aproximaciones pedagógicas empleadas en subsistemas interdependientes (por ejemplo, el currículo que se enseña en diferentes niveles y formación de maestros). A pesar de que el amplio y comprensivo enfoque de una evaluación del sector la distingue de una evaluación de programa, existe mucha similitud entre la manera como los evaluadores recogen y procesan la evidencia en una evaluación del programa y el trabajo de los profesionales que realizan las evaluaciones del sector. Ambas combinan entrevistas cualitativas extensas con análisis cuantitativos de datos pertinentes, análisis documentales y visitas a los sitios. Una distinción importante es que las evaluaciones del sector no tienen límites fijos en su alcance y carecen del punto central que establece la evaluación de un programa o política específica. Una evaluación del sector se interesa en conocer el desempeño del sistema educativo tanto en términos de lo que se está haciendo, como de lo que no se está haciendo. Igualmente, es probable que las buenas evaluaciones del sector destaquen las estrategias que tienen éxito, puesto que deben señalar las áreas de oportunidad para estrategias futuras.

La preparación de una evaluación del sector varía en su alcance, de unas cuantas semanas a varios meses. Por ejemplo, una evaluación realizada por el equipo del IEES en Haití, requirió 292 personas/día, mientras que otra evaluación auspiciada por la misma organización en Indonesia, requirió 848 personas/día (Pigozzi y Cieutat, 1988). El HIID llevó a cabo una evaluación del sector educativo en El Salvador en 1993. La preparación se estructuró en los siguientes nueve estudios:

1. Análisis económico e implicaciones para la educación.
2. Costos.
3. Beneficios y financiamiento de la educación.
4. Educación básica y para la primera infancia.
5. Educación secundaria.
6. Educación técnica y vocacional.
7. Educación superior.
8. Educación no formal.
9. Capacitación administrativa y dirección y descentralización de la educación.

Diferentes equipos estuvieron a cargo de cada uno de estos proyectos y cada uno produjo un reporte que constituyó un capítulo de la evaluación del sector. El reporte final fue un libro de 640 páginas, con un resumen introductorio de los capítulos y un capítulo para cada uno de estos temas (Reimers, 1995).

Comunicación con los formuladores de política. La naturaleza de la información que se busca en una evaluación del sector requiere comunicación con los tomadores de decisiones. Por ejemplo, el equipo de El Salvador que trabajaba en el análisis económico tuvo largas reuniones con el equipo técnico de alto nivel del Ministerio de Finanzas, del Banco Central y del Ministerio de Planeación. Ellos analizaron todos los reportes, datos oficiales y proyecciones sobre las condiciones macroeconómicas. Después de haber identificado los sectores más dinámicos de la economía —industria orientada a la exportación— entrevistaron a directores ejecutivos de grandes y medianas empresas para obtener información acerca de las necesidades y limitaciones que percibían en la capacitación de la fuerza de trabajo. También realizaron análisis de datos obtenidos en la encuesta de hogares y en varios censos, para analizar las relaciones entre educación, empleo y productividad. Este equipo desarrolló un modelo de proyección de las necesidades educativas y de capacitación de la fuerza de trabajo en varios escenarios alternativos de crecimiento de la economía. Otros análisis examinaron y compararon el nivel educativo de la fuerza de trabajo de El Salvador con el de otras naciones que han mostrado rápido crecimiento durante las últimas décadas.

El equipo que trabajó en el capítulo de costos y financiamiento de la educación consultó al equipo técnico del Ministerio para obtener los costos unitarios en diferentes niveles y tipos de educación. Se hicieron comparaciones históricas, y con diferentes países, entre el nivel de esfuerzo hecho por El Salvador para financiar la educación como porcentaje del PNB, los gastos gubernamentales totales y los gastos totales. El equipo de investigación obtuvo información de

encuestas realizadas por los que trabajaban en los capítulos sobre educación básica y superior, sobre las contribuciones privadas a la educación básica y superior. Evaluaron el porcentaje del presupuesto planeado que realmente se gastaba en diferentes rubros y niveles de gasto. Este capítulo aportó recomendaciones concernientes al nivel y distribución de los gastos educativos para varios escenarios de mejoramiento del acceso y la calidad de la educación.

El equipo que trabajó en la educación básica y de la primera infancia analizó toda la investigación existente sobre el tema en el país; entrevistó a funcionarios gubernamentales a cargo de varios programas; y realizó una encuesta a una muestra representativa en el nivel nacional de aproximadamente 150 escuelas primarias, para evaluar la implementación, impacto y percepciones de los beneficiarios de varios programas, para mejorar el acceso y la calidad y para evaluar las condiciones existentes en las escuelas. Asimismo, analizaron datos obtenidos del sistema de información del Ministerio de Educación, con datos sobre incorporación, repetición y personal técnico. Realizaron un análisis secundario de datos de varias encuestas de hogares y censos. El capítulo que prepararon analizaba problemas de acceso, calidad y eficiencia de la educación primaria; identificaba los principales problemas y sus causas y proponía vías de mejoramiento. En la preparación del capítulo se hizo hincapié en dos importantes iniciativas gubernamentales para mejorar el acceso y la calidad de la educación primaria.

El equipo que trabajó en la educación secundaria revisó toda la investigación y la documentación existentes acerca de los programas de este nivel, llevó a cabo análisis secundarios de estadísticas acerca del subsector, entrevistó a funcionarios gubernamentales y a administradores de diferentes niveles, así como a grupos focalizados de maestros, directores de escuela y estudiantes en varias regiones del país. El capítulo analizó los principales problemas de acceso, calidad y eficiencia y sugirió opciones para el mejoramiento de este nivel.

El equipo que trabajó en la educación técnica y vocacional condujo una encuesta a todas las instituciones públicas y privadas que brindan capacitación en este nivel y realizó entrevistas en profundidad con administradores, empleadores e instituciones gubernamentales. El análisis de estos datos, así como un análisis secundario de los más recientes censos, encuestas de hogares e investigación existente sobre el subsector, aportaron la base para el análisis de las necesidades, de las iniciativas más importantes y de las recomendaciones para el mejoramiento.

El equipo que trabajó en el capítulo sobre educación superior llevó a cabo una encuesta en todas las universidades del país e hizo entrevistas en profundidad

a los rectores de varias de las grandes universidades y algunas de las medianas y pequeñas. Asimismo, hizo visitas de observación a estas instituciones y entrevistó a académicos, estudiantes y empleados. Esta información y la revisión de la investigación existente y de los documentos sobre el sector aportaron la base para el análisis del subsector.

El equipo que trabajó en la educación no formal organizó varios talleres con representantes de diferentes tipos de ONG que trabajan en este nivel. Empleando una metodología participativa, negociaron la estructura y contenido del capítulo. El equipo que trabajó en el estudio de la capacitación gerencial entrevistó a grupos focalizados de empleadores, directores y técnicos de los principales programas de la capacitación gerencial del país. Asimismo, estudiaron modelos alternativos de organización de la capacitación gerencial en otros países de la región y en otros lugares.

El equipo que trabajó en la administración y descentralización de la educación entrevistó a administradores de todos los niveles del Ministerio de Educación, graficó el modo en que se realizaban las diferentes funciones y analizó cómo podía mejorarse la eficiencia bajo varias alternativas de descentralización. Examinó las limitaciones impuestas por el marco legal y por la estructura organizacional del Ministerio. El capítulo hace hincapié, especialmente, en el mejoramiento del sistema de información del Ministerio de Educación, así como en el fortalecimiento de las funciones de definición de política y en formas de mejorar el proceso de elaboración del presupuesto.

Durante la preparación de la evaluación hubo numerosas reuniones entre los equipos que estaban preparando los diferentes capítulos, que permitieron un intercambio de información y el enriquecimiento de cada capítulo con las perspectivas y explicaciones desarrolladas en otros capítulos. En el reporte final se incluyó un capítulo introductorio de resumen de los principales problemas y recomendaciones generales de la evaluación, analizando su impacto en la calidad, el acceso y la eficiencia. El resumen consistió, explícitamente, en conexiones entre los diferentes capítulos integrando, por ejemplo, las conclusiones del análisis del escenario económico con las del capítulo de costos y financiamiento y con las de los capítulos referentes a cada nivel educativo.

Esta evaluación, que fue concluida en tres meses por más de 30 profesionales que trabajaron directamente en los diferentes equipos, constituyó el documento reciente más completo sobre la educación en El Salvador. Fue publicado por una universidad privada y, tal como se analiza en el capítulo 7, se convirtió en un punto central de referencia para el diálogo nacional en educación.

La importancia del contacto con los formuladores de política. Una característica importante que las evaluaciones del sector comparten con la evaluación de programas y con las encuestas cuyo propósito es orientar la política, es el hincapié en la identificación de los grupos de interés de la evaluación. La manera como se definan y participen en la realización de la evaluación determinará la diferencia de la evaluación del sector, en términos de la configuración de las políticas educativas.

Distintas aproximaciones hacia la evaluación del sector difieren en su énfasis en la difusión por oposición al diálogo. La metodología del IEES, por ejemplo, reconoce la importancia de definir un comité directivo que supervisará la realización de una evaluación. El IEES define al gobierno como el principal beneficiario de esta actividad y recomienda que, durante el desarrollo de la evaluación, se entreguen resúmenes periódicos a los formuladores de política de alto nivel y a los planificadores y administradores de nivel medio. Una vez que la evaluación se concluya, se recomienda que la agencia patrocinadora asegure la amplia difusión del documento, ya que puede aportar un marco común a otros que trabajan en el sector educativo y facilitar la coordinación con agencias externas (Pigozzi y Cieutat, 1988).

Una visión alternativa da más peso al comité directivo y al papel del diálogo apoyado en la evaluación del sector. Por ejemplo, Kemmerer (1994) establece tres razones para conducir una revisión y discusión de los hallazgos, opciones y recomendaciones en cada etapa de la preparación de un reporte:

1. Los cálculos y análisis técnicos sólo informan parte de los efectos de los cambios políticos que se pretenden.
2. El análisis está generalmente limitado a los problemas técnicos, pero al evaluar los cambios de la política se deben considerar los problemas de implementación y aceptabilidad política del cambio.
3. En algunos casos, el análisis técnico no conduce directamente a recomendaciones de política.

Un papel importante de las evaluaciones del sector es estimular el diálogo nacional sobre la educación (Kemmerer, 1994). Esto implica el diálogo entre el sector educativo y otros sectores, así como el diálogo al interior del mismo. Las evaluaciones del sector pueden servir para promover discusiones nacionales de asuntos educativos, ampliar el centro de atención de los ministerios de educación para considerar, de una manera mejor, asuntos que se intersectan, promover la colaboración entre ministerios, clarificar las metas del sector, acrecentar la ren-

dición de cuentas, ampliar la base de apoyo para la reforma educativa y construir un foro de discusiones sobre la educación (*ibid.*, 1994).

Diálogo sobre la política como negociación

Si la aproximación para informar la política educativa analizada en el capítulo 4, ve el diálogo sobre la política como persuasión, la aproximación que se analiza en este capítulo lo ve como negociación. Común a ambas perspectivas es el tratamiento de la información como el producto de la investigación racional, e independiente y externo al usuario de la información. En la primera perspectiva, la información conduce directamente al conocimiento, de lo que se sigue que el análisis técnico puede llevar directamente a la definición de la política y a la toma de decisiones.

En la segunda perspectiva queremos distinguir entre tipos de información. El proceso de utilización de conocimiento implica no sólo la información que el experto aporta, sino también la que aporta el formulador de política, tal como las preferencias sobre las metas. La información del formulador de política actúa para filtrar el valor de la información suministrada por el experto, que se presenta como racional u objetiva, y para que el formulador de política organice su propio proceso de decisión.

Los diferentes métodos, tales como los sistemas de información, las encuestas sobre la política y las evaluaciones del sector, pueden ampliar el conocimiento de los tomadores de decisiones, pero éstos configuran ese conocimiento negociando qué tópicos son importantes y qué *corpus* de datos son más pertinentes para informar ciertos asuntos. El tomador de decisiones no es, como en la aproximación del diálogo sobre la política como persuasión, un receptor pasivo de conclusiones predefinidas a partir de la investigación, sino un agente activo con intereses y con el poder de seleccionar entre fuentes alternativas de información. Quienes estén interesados en proseguir con la investigación racional para informar la política deben, por lo tanto, comprometer a su cliente desde el inicio. En esta perspectiva, el problema del uso de la información no puede ser una idea posterior a la conclusión de la investigación o el análisis. Tienen que empezar con el cliente en mente, si no quieren arriesgarse a ser irrelevantes para los asuntos del interés del formulador de política. Decidir sobre un indicador para medir el acceso a la escuela requiere negociaciones acerca de cuál es la mejor definición operacional, una que mida el registro en la escuela al inicio del año escolar, o un

promedio de la asistencia estudiantil durante el año. Con el fin de diseñar una encuesta para conocer por qué los niños repiten grados, es necesario conocer por qué los formuladores de política están interesados en este problema y cuáles son sus marcos de referencia. La preparación de una evaluación del sector se inicia con las negociaciones sobre el contenido y los métodos para llevarla a cabo y sigue adelante con discusiones que continúan mientras se desarrolla la evaluación. En esta perspectiva, los investigadores tienen que diseñar una investigación que sea sensible y que pueda dirigirse a las preguntas de los tomadores de decisiones, y no a las suyas, que pueden ser o no de interés para los formuladores de política.

Sin embargo, aun en esta perspectiva, existe una división entre los productores y los consumidores de conocimiento. Aunque hay una consideración mucho mayor hacia el cliente que en la perspectiva analizada en el capítulo 4, y de la importancia de tomar en cuenta sus necesidades y visiones desde el inicio de la generación de la información, aún existe una división del trabajo entre el formulador de política, el investigador y el analista. En esta segunda perspectiva hay un tiempo para que ambos hablen, y es el cliente quien decide cómo se usa y se ubica en un contexto el conocimiento producido por el investigador. No obstante, la tarea de generar conocimiento todavía se ve como algo que requiere el trabajo independiente de profesionales altamente calificados, especializados en métodos de investigación de la ciencia social. El capítulo 6 analiza una tercera perspectiva en la cual las líneas que separan a consumidores de productores de investigación, se desvanecen aún más, a medida que los formuladores de política y los administradores se convierten en productores de la investigación que consumen.

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.

PARTE III

ESTUDIOS DE CASO DEL USO DE INFORMACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Los seis capítulos de esta tercera parte son estudios de caso de intentos deliberados por informar la política educativa con la investigación y con actividades de análisis de la política en países en desarrollo. Cada uno de ellos se basa en experiencia documentada. Analizamos cómo ilustran los casos las diferentes aproximaciones para informar la política. No obstante, los casos carecen de fronteras precisas que distingan una aproximación de otra; se encuentran aspectos de varias aproximaciones en el mismo caso. Asimismo, son una muestra de conveniencia y fueron seleccionados de ejemplos sobre los que teníamos conocimiento de primera mano y en profundidad, porque pensamos que ayudarían a ilustrar algunas de las cuestiones que analizamos. No pretendemos que sean representativos; en esta selección hay varios sesgos, asociados con el hecho de que todos los casos reflejan ejemplos en los que había oportunidades de colaboración entre contrapartes nacionales y asesores extranjeros. Por razones obvias, nuestro trabajo como asesores extranjeros nos hizo más conocedores de estos tipos de casos. Pudieron haber sido elegidos sobre otras bases que el confiar tan intensamente en la experiencia personal. Optamos por ser consistentes con nuestra convicción de que todo el conocimiento es personal. Con la excepción del caso de Namibia, básicamente recurrimos a fuentes de conocimiento personales. Confiamos en que los lectores serán críticos y capaces, a la luz de su propia experiencia y de las limitaciones de la nuestra, de construir su propio conocimiento personal y deconstruir nuestras conclusiones.

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.

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.

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.

Capítulo 10

La conducción de una encuesta de escuelas en Colombia

Una de las funciones de la investigación sobre la política es definir soluciones alternativas para problemas críticos. Para hacer esto, la investigación debe generar hallazgos definitivos. Debe mostrar que A está relacionada con B , o que los cambios en C afectarán a D . La investigación que genera hallazgos no significativos es inútil para el formulador de política, aunque demuestre que no hay relaciones entre los factores estudiados. Este caso ilustra la importancia de construir un fuerte grupo de apoyo de los hallazgos de un estudio y de entregar hallazgos definitivos y positivos.

En mayo de 1991, el ministro de Educación invitó al HIID a visitar Colombia para explorar un posible acuerdo de apoyo al gobierno recientemente electo en las siguientes actividades educativas:

1. Desarrollo de un sistema de información estadística.
2. Asistencia técnica para desarrollar un sistema para medir la calidad de las escuelas.
3. Desarrollo de un programa de formación para el personal municipal a cargo de la administración escolar, con el fin de facilitar el proceso de descentralización que transfirió la administración escolar a las autoridades municipales.
4. Diseño e implementación de un estudio sobre la repetición de grados.

El estudio sobre repetición fue, en cierto modo, una idea que se añadió durante las negociaciones iniciales de colaboración. El equipo de Harvard estaba con-

cluyendo el estudio de repetición en Honduras y se mencionó como un ejemplo de actividad analítica que podía apoyar la reforma de la política. Al director del Ministerio de Planeación y al viceministro de Educación les agradó la aproximación que se siguió en Honduras y solicitaron un estudio similar para Colombia.

En septiembre de 1991, el HIID inició actividades en Colombia. Un consultor se reunió con el equipo de alto nivel de los Ministerios de Educación y de Planeación para desarrollar un plan de trabajo. Un cambio significativo en el plan de trabajo, derivado de las conversaciones que tuvieron lugar en mayo, fue la eliminación de la asistencia técnica para desarrollar un sistema para medir la calidad de las escuelas. El desarrollo de este sistema había sido comisionado al Instituto Ser, un centro local de producción de investigación y propuestas para la solución de problemas en materia de política social. Este grupo y el personal técnico no habían solicitado la asistencia del HIID y percibían la propuesta como una expresión de falta de confianza del equipo técnico de alto nivel del Ministerio en los consultores locales.

El equipo técnico del Ministerio solicitó retroalimentación sobre las pruebas de logro que estaban desarrollando. Los consultores de Harvard indicaron que era improbable que las pruebas fueran sensibles a los tipos de factores que son afectados por las políticas del Ministerio de Educación. Esta crítica trascendió al Instituto Ser, que preparó la prueba y fue interpretada como señal de que la relación sería de competencia, más que de colaboración, disminuyendo posteriores posibilidades de cooperación con el estudio sobre repetición de grados.

En octubre de 1991, un consultor del HIID llegó a Colombia para coordinar el estudio de repetición de grados. A su llegada, encontró que las negociaciones entre el HIID y el Ministerio se habían demorado y que todavía no se había firmado un contrato. Una vez más, el viceministro de Educación hizo mención de la necesidad de colaboración entre las actividades del Instituto Ser y las del HIID; el director del Instituto Ser indicó que eso no sería posible, puesto que su proyecto se encontraba avanzado. Esto reforzó la percepción de rivalidad entre las actividades de asistencia técnica de los equipos locales y el de Harvard. Por ejemplo, se había obtenido una muestra representativa en el nivel nacional para el estudio de calidad y el Instituto Ser desafió al equipo de Harvard a tener una muestra igualmente grande y representativa, algo que estaba más allá de los objetivos del diseño original, y del nivel de recursos asignados a la actividad. El viceministro sugirió que el HIID apoyara al Instituto Ser en el análisis de datos, pero esta sugerencia fue rechazada sobre la base de que el HIID no tenía una pericia particular, superior a la de los profesionales del Instituto Ser.

Mientras que el Instituto Ser y el HIID concluían que no colaborarían en la implementación de los estudios, el equipo técnico de alto nivel del Ministerio continuaba esperando que tuvieran lugar la coordinación y la colaboración. Pocos meses después, cuando fue obvio que Harvard no estaba colaborando en el análisis de datos recolectados por el Instituto Ser, algunos miembros de alto nivel del equipo técnico del Ministerio lo percibieron como una violación al contrato por parte de Harvard. Esto creó un clima desfavorable para el estudio sobre repetición que estaba en proceso.

Procedimiento del estudio de repetición

El consultor del HIID que dirigía el estudio estableció contacto con un grupo de investigadores del centro de investigación de la Universidad Pedagógica que había estado trabajando en el tema de la promoción automática. El viceministro, sin embargo, no confiaba en la competencia técnica de este equipo y obstaculizó su incorporación al proyecto.

A fines de octubre, el consultor del HIID entrevistó al equipo técnico de varias oficinas del Ministerio de Educación para incorporar sus preocupaciones y necesidades de información al estudio. Se diseñó un conjunto de cuestionarios y se probó en campo. Justo cuando los instrumentos estaban listos, el ministro y el viceministro renunciaron, junto con la persona que había sido asignada por el segundo como contraparte del estudio.

El nuevo ministro y viceministro no tenían un particular interés en el estudio. Las negociaciones sobre el contrato y la incorporación de investigadores de la Universidad Pedagógica se demoraron aún más. A pesar de esto, el estudio continuó.

El trabajo de campo se inició en marzo de 1992, con la participación de la Universidad Pedagógica y de la Unidad de Evaluación del Ministerio. Los datos fueron levantados con éxito, lo cual generó un interés renovado del Ministerio en los resultados del estudio; fueron computarizados en el Ministerio en un mes y fueron llevados a Harvard para el análisis. A partir de ese momento, el análisis de datos se dividió: el cualitativo fue conducido por los investigadores de la Universidad Pedagógica, y el cuantitativo se realizó en Harvard. Un representante del Ministerio fue invitado a participar en el análisis en Harvard y el ministro eligió a su secretaria personal para este propósito. Esta elección enemistó a las divisiones técnicas del Ministerio que habían colaborado con el estudio. Debido a

que esta actividad no se había previsto en el plan de trabajo y en el presupuesto, Harvard no pudo destinar tiempo para colaborar con los investigadores que estaban haciendo el análisis cualitativo en la Universidad Pedagógica; éstos sintieron que se les dejó fuera del proyecto.

En el verano de 1992, el Ministerio solicitó que se hiciera una presentación de los resultados preliminares del estudio en un seminario en Colombia para discutir la calidad de la educación. A esta reunión asistieron representantes del Banco Mundial, investigadores de la educación y miembros del equipo técnico del Ministerio. Aún no se concluía el análisis de los datos y la presentación decepcionó a varios de los participantes. Esta mala experiencia inicial de difusión redujo el interés en el estudio y las oportunidades para la divulgación posterior de sus resultados.

Después, se presentaron los resultados finales del estudio al ministro, al viceministro y al equipo técnico de alto nivel del Ministerio. Estas personas no encontraron elementos para apoyar un cambio de política. Sus críticas al estudio fueron como sigue:

- Los resultados del estudio no son concluyentes.
- Los resultados del estudio no tienen poder explicativo.
- El estudio está basado en datos de muy baja calidad, pero tiene buenas recomendaciones que no se basan en los datos.
- El estudio no incluyó el análisis cualitativo preparado por los investigadores locales, lo que se percibe como una falta de confianza en la capacidad local.
- Se siente que los resultados del estudio no están a la altura de las expectativas generadas por una universidad del prestigio de Harvard.

En contraste con las limitadas actividades de difusión organizadas por el HIID, el equipo de la Universidad Pedagógica llevó a cabo sus propias actividades para difundir la sección del estudio sobre calidad. Presentaron el estudio en un simposio nacional sobre calidad de la educación y en varias reuniones con los secretarios de los departamentos de educación. En estas reuniones, el énfasis se puso en los resultados del análisis cualitativo puesto que el equipo no había participado en el análisis cuantitativo y no entendía estos resultados lo suficientemente bien para presentarlos de manera apropiada. La Universidad Pedagógica preparó un reporte especial sobre repetición, dirigido a los maestros de las escuelas primarias. Se imprimieron alrededor de 26 000 copias de este reporte, pero no pudieron ser distribuidas como se pretendía por falta de fondos.

Entre los factores que habían sido señalados como limitantes del impacto del estudio, están los siguientes:

- Sólo se entregaron tres copias del reporte final a las autoridades del Ministerio. Muchas personas que colaboraron en el estudio nunca vieron el reporte final.
- Los investigadores de la Universidad Pedagógica no recibieron copia del estudio.
- El reporte final de Harvard no daba reconocimiento a la participación de los investigadores de la Universidad Pedagógica.
- La secretaria privada del ministro que participó en el análisis cuantitativo en Harvard, no contribuyó con la difusión de los resultados.

Impacto del estudio

Dentro del Ministerio de Educación, el estudio no tuvo impacto en la política y fue olvidado. Todos los miembros del equipo técnico del Ministerio entrevistados en 1994, en la preparación de este caso, fueron incapaces de recordar un solo hallazgo del estudio. El tema de la repetición de grados, sin embargo, se incorporó al debate sobre calidad de la educación. El anterior director de evaluación del Ministerio expresó que, hasta que el estudio no se hizo, el tema de la repetición no había sido considerado un problema relacionado con la calidad de la educación. Esta división había trabajado de cerca con la política de la promoción automática, pero la había centrado en torno al tema de la evaluación de los estudiantes como un problema de eficiencia interna; la posibilidad de que los repetidores indicaran una falta de oportunidades para aprender, no había sido considerada.

Un efecto más significativo tuvo lugar entre la comunidad de investigadores de la educación, particularmente de la Universidad Pedagógica, quienes empezaron a reconocer la importancia de la investigación para orientar la política. Dos de los investigadores que participaron en el estudio decidieron proseguir estudios de posgrado en política educativa en Harvard. Casualmente, uno de ellos llegó a ser asesor del viceministro de Educación y, más tarde, funcionario de alto nivel del Ministerio. Esta persona revivió el reporte sobre repetición, lo hizo publicar por el Ministerio y lo distribuyó ampliamente en el sistema.

Entre los investigadores que colaboraron cercanamente en el estudio, éste generó un nuevo sentido de estándares de calidad. Este grupo de investigadores

vio el estudio como una oportunidad de transferencia de tecnología y “aprendió haciendo” en el proceso de diseño de instrumentos, selección de la muestra y recolección de datos.

Discusión

El estudio de repetición de Colombia ilustra la importancia de hacer una cartografía política y un análisis de los portadores de intereses al inicio de las actividades de investigación. El centro local de investigación y de propuestas de política era un portador de intereses muy importante que fue apartado de la colaboración en la tarea de informar las políticas del Ministerio de Educación. Al mismo tiempo, el equipo de Harvard fracasó en la constitución de un grupo de apoyo para este estudio entre el equipo técnico del Ministerio de Educación.

La dinámica organizacional y política del Ministerio de Educación también creó un ambiente difícil para conducir la investigación. La escasa comunicación entre las unidades, la falta de confianza de las autoridades de alto nivel en los investigadores de la Universidad Pedagógica y el padrinazgo en la nominación de contrapartes para los viajes al extranjero fomentó las divisiones existentes, dificultando la construcción del diálogo hacia una visión común del problema de la repetición.

El caso ilustra cómo se construye la confianza, con el tiempo, y muestra la significación de todos los eventos en la conformación de una historia de confianza. El equipo del HIID fue arrastrado a presentar los resultados del estudio prematuramente, socavando la credibilidad del reporte, aun después de que el análisis se había concluido.

Capítulo 11

La conducción de una evaluación participativa del sector en El Salvador

En verano de 1993, el HIID dio respuesta a una solicitud de la USAID en El Salvador. Necesitaba una evaluación del sector educativo con el propósito de identificar opciones y prioridades para la reforma de la política. El HIID vio esta solicitud como una oportunidad de abrir el espacio para las discusiones sobre política educativa a un amplio rango de personas con diferentes visiones políticas. Un largo periodo de conflicto en El Salvador había dado como resultado la resolución de diferencias políticas por medio del uso de altos niveles de violencia. Después del conflicto, se habían dejado pocos espacios para el diálogo político y la negociación.

En septiembre de 1993, un consultor del HIID llegó a El Salvador para coordinar la preparación de la evaluación. La propuesta del HIID hacía hincapié en un proceso altamente participativo para conducir la evaluación; 22 de los 35 asesores que hicieron la evaluación eran ciudadanos de El Salvador. Había dos instituciones con credibilidad entre los diferentes grupos políticos colaborando en la preparación de la evaluación: una prestigiada universidad privada, la Universidad Centroamericana (UCA), que había sido una fuente de críticas de las políticas gubernamentales, y una fundación educativa establecida por la comunidad empresarial, la Fundación Empresarial para el Desarrollo de la Educación (FEPADE). El Ministerio de Educación era un participante pleno. “El Ministerio de Educación fue un socio importante, tanto para los funcionarios como para el equipo técnico, participando durante muchas horas de entrevistas y brindando apoyo de

información y logístico. El Ministro se reunía con los equipos de investigación cada semana y por varias horas, de octubre a diciembre” (Representante de la UCA, en Reimers, 1995: 24).

Cada uno de los grupos técnicos que conducían los diez estudios que formaban parte de la evaluación del sector, organizó grupos focalizados para explorar problemas y conclusiones concernientes a cada tema analizado en la evaluación. Por ejemplo, el grupo que trabajaba en el capítulo de educación no formal, organizó un seminario de tres días al que invitaron a más de 30 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en educación no formal, para discutir las principales preguntas de ese estudio.

Al inicio del proyecto, el coordinador del proyecto del HIID sostuvo conversaciones con la USAID y el Ministerio de Educación, cuyo propósito era acordar sobre la distinción entre clientes y patrocinadores de la actividad. Harvard propuso que los clientes tendrían que ser los portadores de intereses clave de la reforma educativa del país. La USAID sería el patrocinador, pero no el principal cliente del proyecto. Esto tuvo implicaciones para el empleo de los recursos. Por ejemplo, significó que los reportes finales serían escritos en español y no en inglés, apartándose con ello de la práctica usual en proyectos de este tipo financiados por la USAID, y también que el esfuerzo fundamental del equipo técnico estaría en dialogar con estos portadores de intereses, más que con el equipo de la USAID. El director de la Oficina de Educación de la USAID compartió esta visión y apoyó la aproximación.

Un diálogo similar tuvo lugar con el Ministerio de Educación. Puesto que unos meses después de la conclusión de la evaluación habría elecciones, se acordó que el centro del proyecto debía ser estimular y apoyar el diálogo sobre las orientaciones para la reforma educativa, dentro de un grupo más amplio de portadores de intereses. Había incertidumbre acerca de quién ganaría las elecciones y, consecuentemente, quiénes serían las autoridades educativas en el próximo gobierno.

Procedimiento del estudio

En coordinación con la UCA, la FEPADE, la USAID y el Ministerio de Educación, el HIID organizó un comité asesor para la evaluación. Este comité incluyó cerca de 50 representantes de más de 30 organizaciones, entre ellos los Ministerios de Educación, Planeación y Finanzas, el Congreso, a un grupo opositor al gobierno,

anteriormente armado (la principal fuerza de oposición), la Cámara de Comercio y la asociación de exportadores, la asociación de industriales, los sindicatos de maestros, las universidades públicas y privadas, las ONG y otros grupos relevantes. El comité se reunió cada semana, entre septiembre y diciembre, con los profesionales que escribían los capítulos de la evaluación.

Aunque se aclaró al comité que el reporte final sería responsabilidad de los equipos técnicos, en la práctica las reuniones semanales sirvieron para dos propósitos. Uno fue que ayudaron a los equipos técnicos que redactaban la evaluación a entender mejor las perspectivas del comité asesor y hacer un análisis relevante de la política. Al mismo tiempo, los miembros del comité basaron sus discusiones cada vez más en evidencias y problemas concretos, a medida que éstos eran desarrollados por los equipos técnicos. “El resultado final fue el producto de un largo proceso de intercambio de ideas, o múltiples rondas de retroalimentación, de examinar información de fuentes y experiencia primarias y de múltiples borradores de cada capítulo” (Presidente de la FEPADE, en Reimers, 1995: 26).

Después de las discusiones iniciales con el comité asesor y de las entrevistas iniciales con miembros clave del equipo técnico del Ministerio de Educación, se acordó que la evaluación cubriría los siguientes diez tópicos:

1. Una síntesis general.
2. Un estudio de las tendencias macroeconómicas y sus implicaciones para los requerimientos de recursos humanos.
3. Un estudio de costos, beneficios y financiamiento de la educación.
4. Un estudio sobre educación preescolar y básica.
5. Un estudio sobre educación secundaria.
6. Un estudio sobre educación técnica y vocacional.
7. Un estudio sobre educación superior.
8. Un estudio sobre educación no formal.
9. Un estudio sobre la formación gerencial.
10. Un estudio sobre administración y descentralización de la educación.

Las dificultades para reunir en la misma mesa a participantes que habían tomado diferentes posiciones durante el conflicto, no debían ser subestimadas. Aun cuando los acuerdos de paz se habían firmado casi dos años antes del inicio de la evaluación, no había habido oportunidades desde entonces, y por muchos años durante la guerra, para que comités plurales discutieran asuntos nacionales

de política. La participación de diferentes instituciones, tales como el Ministerio de Educación, FEPADE, UCA, USAID y la Universidad de Harvard, hizo que la actividad fuera lo suficientemente interesante para que diferentes grupos aceptaran participar. Varios de ellos indicaron reiteradamente que la razón por la que aceptaron participar era que el conjunto de instituciones que auspiciaban el estudio, indicaba que no había un sesgo ideológico o de partido en la naturaleza de la actividad.

Los organizadores trataron de mantener el contenido de las conversaciones en el mismo nivel, por encima de la política local. Por ejemplo, en la primera reunión, uno de los participantes, anteriormente líder de la oposición armada, sugirió que antes de que se pudiera determinar una ruta para la reforma educativa, el comité debería acordar una visión del nuevo hombre para El Salvador. El director del estudio de Harvard replicó que el objetivo era más modesto —coincidir en un acuerdo sobre pequeños problemas del sistema educativo, asuntos del tipo de tuercas y tornillos.

Algunos se sintieron decepcionados al encontrar que este comité no abordaría las grandes cuestiones, tales como el tipo de sociedad que estaría construyendo el sistema educativo. Más adelante fue evidente que algunos de los pequeños problemas no eran tan pequeños y que era posible llegar a un acuerdo sobre ellos, sin dirigirse a las razones por las cuales eran percibidos como problemas por varios grupos. Por ejemplo, todos coincidían con que el hecho de que 15% de los niños nunca ingresaba al primer grado, y de que uno de cada cuatro niños entre el 20% más pobre de la población nunca ingresaba a la escuela, eran problemas que necesitaban atención urgente. En conversaciones privadas con los miembros del comité, llegó a ser claro que el acceso era visto como un problema por muy diferentes razones en diferentes grupos políticos, pero los grupos se concentraron en el problema y en la posible solución, más que en las otras razones, y en sus sistemas de valores de referencia.

Para facilitar el acceso a la información por parte de los grupos de interés especializados, cada capítulo del reporte fue reproducido como un documento en sí mismo, con su propio resumen ejecutivo. Se preparó una síntesis especial de los diez capítulos, empleando muchas gráficas y presentaciones visuales, una presentación computarizada de gráficas para facilitar la exposición del resumen y de cada uno de los capítulos en diferentes reuniones, así como un comunicado de prensa.

Procedimientos de difusión

En enero de 1994, el HIID, la UCA y la FEPADE dirigieron una serie de talleres, apoyados por el comité asesor, para presentar y discutir los resultados de la evaluación con grupos clave de portadores de intereses en la política educativa. Se diseñó una estrategia para la difusión de los hallazgos de la evaluación.

Una de estas reuniones se llevó a cabo con los candidatos presidenciales, quienes mostraron gran interés en los temas que se discutían. Al día siguiente de esta reunión, el principal candidato de oposición apareció en las noticias nacionales haciendo eco de algunos de los temas y recomendaciones clave del reporte. A partir de ese momento la reforma educativa se convirtió en un asunto central del debate electoral.

Otra reunión se efectuó con los funcionarios de alto nivel del Ministerio de Educación. Como resultado de esta reunión, la ministra decidió organizar un taller de ocho horas, para discutir los resultados de la evaluación con administradores clave del Ministerio. Se llevó a cabo una reunión con 200 miembros del equipo técnico del Ministerio —un número proporcionalmente pequeño en un Ministerio con 7 000 administradores— tanto de la capital como de diferentes regiones del país.

Asimismo, se sostuvieron reuniones con la prensa, con la Cámara de Comercio y con el sector privado, con el público y las comunidades universitarias y con el Ministerio de Planeación. Se distribuyeron unas 500 copias del reporte final a solicitud expresa. Como resultado de esta demanda, el centro editorial de la UCA publicó 1 500 copias del reporte en 1994.

Impacto del estudio

A menos de un mes de la presentación de los resultados de la evaluación, la ministra de Educación anunció una modificación del currículo de educación secundaria, de acuerdo con las recomendaciones de la evaluación. Asimismo, el Ministerio inició la implementación de un programa de descentralización administrativa, siguiendo las líneas sugeridas en el capítulo correspondiente de la evaluación. Un grupo empresarial cabildeó activamente en el Congreso, utilizando el capítulo correspondiente de la evaluación como fuente esencial de argumentos. Su meta era lograr que el Congreso preparara un decreto para implementar una ley que creara un instituto nacional de formación técnica. Cabildearon con base

en la recomendación de la evaluación que propone que el Estado tenga un papel coordinador y regulador, y que la responsabilidad de dar efectivamente la capacitación sea del sector privado.

Después de que el nuevo gobierno tomó posesión en verano de 1994, se le solicitó a la ministra de Educación que permaneciera en el cargo, un caso inusual de continuidad administrativa en América Latina. La mayor parte del equipo técnico del Ministerio se quedó. La anterior directora de Planeación, quien había participado activamente en el comité asesor, llegó a ser la viceministra de Educación. Dos de los miembros del equipo técnico de más alto nivel de la UCA que participaron en el estudio, fueron contratados por el Ministerio de Educación como directores de investigación y de educación secundaria.

Algunas de las áreas de reforma de la política que pueden ligarse a la evaluación, incluyen las siguientes:

1. Para el Ministerio es una prioridad de política la expansión del acceso en las áreas rurales. Se están creando nuevas secciones y haciendo nuevos nombramientos de maestros, dando preferencia a las áreas rurales.
2. El Ministerio ha empezado a experimentar con la autonomía de la escuela; sobre una base piloto, se entregará a las escuelas un modesto fondo que los maestros, directores y padres de familia, destinarán a lo que perciban como la mayor necesidad para mejorar la efectividad de la enseñanza.
3. Para el Ministerio la formación de maestros se convirtió en un área prioritaria en el diseño de grandes proyectos educativos con financiamiento de bancos internacionales de desarrollo.
4. La descentralización administrativa ha continuado transfiriendo responsabilidades a los departamentos, como se sugirió en la evaluación. El Ministerio de Planeación aprobó finalmente esta estrategia en noviembre de 1994.
5. Se ha fomentado la participación de los padres de familia y de la comunidad, no sólo involucrándolos en la toma de decisiones sobre la administración de los fondos de la escuela, sino también estableciendo grupos focalizados en las comunidades para consultar asuntos educativos. La ministra realizó una serie de foros públicos para informar a los padres de familia y al público en general, sobre las condiciones de las escuelas y los principales problemas que enfrenta el sistema educativo. La ministra también condujo varios grupos focalizados para recibir retroalimentación de los maestros.

6. Con el fin de apoyar innovaciones en el nivel local, el Ministerio está fomentando escuelas modelo, con maestros especialmente formados para que sirvan como capacitadores.

El contenido de la evaluación del sector también fue empleado en negociaciones entre el gobierno y las instituciones multilaterales de financiamiento para diseñar proyectos de mejoramiento de la educación.

Tal vez, la consecuencia más impactante de la evaluación fue que desató un proceso de discusión pública sobre problemas educativos; varias organizaciones del país elaboraron sus propios reportes y las posibles soluciones. Todas estas organizaciones habían participado en el comité asesor de la evaluación, y algunas tuvieron una participación directa en el equipo técnico que redactó la evaluación. Un centro de producción de investigación y alternativas en materia de política económica y social, produjo un documento breve sobre la educación y los recursos humanos y auspició varias páginas pagadas en la prensa nacional acerca de los problemas y opciones para mejorar las oportunidades educativas. La directora del sector de política social de este centro, una consultora que trabajó en el capítulo de reforma administrativa en la evaluación del sector, se convirtió en importante portavoz de los asuntos educativos en varios foros nacionales.

Los profesionales salvadoreños que participaron en el proyecto se refieren positivamente a la metodología empleada. “La participación activa por parte de grupos muy diversos de El Salvador, ha facilitado el trabajo analítico y la aceptación de sus resultados. Un diálogo nacional, muy necesario, que ha sentado precedente, sobre los problemas y la política educativa está ahora en camino en El Salvador” (Funcionario de la USAID, en Reimers, 1995: 36).

A través de la metodología participativa, la evaluación del sector se convirtió en un proceso de reflexión plural y en una oportunidad para considerar opciones para la reforma educativa. El reporte final tiene un excelente contenido, insuficiente en sí mismo para emprender un cambio rápido en el sistema educativo, pero con valor crítico para convencer a los más altos niveles de toma de decisiones del país, de que la educación en El Salvador debe tener la más alta prioridad y que el cambio es necesario, no sólo en los fondos asignados al sector, sino en los sistemas, procedimientos, descentralización y mejoramiento general de la enseñanza” (Presidente de la FEPADE, en Reimers, 1995: 25-26).

La UCA produjo, además de la publicación de la evaluación del sector como libro, un número especial sobre educación en una revista que regularmente analiza tópicos sociales y económicos. Este número se extrajo, directamente, de los capítulos escritos por el equipo de la UCA en la evaluación.

Un centro de producción de investigación y alternativas de acción, cercano al Partido Demócrata Cristiano, produjo dos publicaciones y auspició un foro nacional de diálogo sobre la educación después de la conclusión de la evaluación. Estas publicaciones se extrajeron del documento de la evaluación. La persona a cargo de la política social de este centro, que había participado en el comité asesor, dijo que las reuniones del comité habían funcionado como un seminario avanzado que generaba un conocimiento más profundo de los problemas educativos del país. Comentarios similares fueron hechos por la persona responsable de la política social del centro de producción de investigación y alternativas:

La metodología participativa permitió una valiosa transferencia de tecnología; brindó a las personas involucradas una oportunidad para el enriquecimiento profesional. Las habilidades conceptuales y analíticas de los equipos nacionales se ampliaron a través de la colaboración con los consultores internacionales, quienes encontraron en cada equipo de trabajo a una contraparte con información, una perspectiva nacional y un espacio para transferir tecnología. De esta forma, el estudio logró lo mejor de la asistencia internacional y generó condiciones favorables para la implementación de recomendaciones específicas (Miembro del equipo de FUSADES, en Reimers, 1995: 31).

La evaluación del sector educativo de El Salvador sirvió como una oportunidad para establecer nuevas asociaciones entre los profesores universitarios y los funcionarios del gobierno, entre los sectores público y privado y entre los partidos políticos, la comunidad empresarial, las organizaciones religiosas y los grupos comunitarios. Estimuló un proceso de diálogo público sobre la educación y abrió nuevas vías para expandir las oportunidades educativas.

La selección de instituciones nacionales que trabajarían como contrapartes técnicas fue un gran éxito. Las asociaciones que el HIID estableció con FEPADE, UCA y las diversas direcciones del Ministerio de Educación brindaron oportunidades para la participación desde el inicio. La configuración de un comité asesor, con representantes de diferentes sectores, tales como sindicatos de maestros, el sector privado, ONG, también promovió niveles de participación sin

precedente en el sector educativo de este país (Ministro de Educación, en Reimers, 1995: 20).

Discusión

Este caso ilustra algunos elementos de la aproximación presentada en el capítulo 6 y la enorme importancia del proceso en la estructuración de oportunidades para el diálogo informado. La evaluación del sector educativo de El Salvador creó oportunidades para la participación de un amplio rango de portadores de intereses. Estableció mecanismos para el diálogo informado e intercambios sistemáticos entre investigadores y portadores de intereses. El análisis técnico fue diseñado para informar las preguntas de los portadores de intereses y fue informado por las discusiones del examen en curso de la evidencia. El caso ilustra que la participación conlleva la apropiación de los resultados de la investigación. Es interesante que, como en la consulta de Namibia, el coordinador de la evaluación evitó entrar en discusiones sobre las metas últimas y se concentró, en cambio, en discutir problemas y actividades educativas específicas. El comentario del presidente de la FEPADE, afirmando que el análisis en sí mismo no era suficiente para tomar decisiones, destaca la conciencia que se generó en el diálogo que circundaba la preparación de la evaluación acerca de los límites de la racionalidad técnica para la toma de decisiones.

Capítulo 12

El diálogo sobre la política como aprendizaje organizacional en Paraguay

Después de varias décadas de régimen militar, Paraguay inició la transición a la democracia en 1989. Uno de los primeros actos del régimen fue nombrar a un comité asesor para una reforma educativa. Durante el primer régimen de transición, los cambios frecuentes de ministro y el hecho de que muchos de los técnicos de alto nivel habían trabajado en el Ministerio durante varios años del régimen dictatorial y la comisión de la reforma los consideraba ambivalentes ante la necesidad de reformar la educación, dificultaron los avances del proceso de cambio. En 1993, el primer gobierno electo en décadas en Paraguay, reafirmó su compromiso de mejorar la educación. El nuevo ministro de Educación reemplazó a la mayor parte del equipo técnico de alto nivel del Ministerio, con personas que estaban de acuerdo con la reforma. Se iniciaron proyectos para mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, respectivamente.

En mayo de 1995, el Ministerio de Educación de Paraguay firmó un acuerdo con el HIID con el fin de recibir asistencia técnica para fortalecer la capacidad de usar información para la política. El Ministerio solicitó que el primer objetivo del proyecto fuera formular un plan estratégico para una reforma educativa.

Cuando el equipo del HIID llegó a Paraguay, en enero de 1995, para conducir las negociaciones sobre los términos del proyecto, el Ministerio daba la impresión de que carecía de coordinación. Al mismo tiempo que había aceptación pública de la idea del cambio educativo y los proyectos financiados por los ban-

cos estaban apoyando algunos insumos concretos para mejorar la calidad y el acceso a la educación, cada unidad del Ministerio parecía estar trabajando aislada del resto. Estaba en marcha una reforma para cambiar el currículo, controlada en gran medida por el Departamento de Currículo, pero no tenía ningún efecto sobre el trabajo del Departamento de Formación de Maestros, por ejemplo, y había pocos vínculos de coordinación con los Departamentos de Educación Primaria y Secundaria, bajo cuya autoridad trabajaban todos los supervisores escolares. Asimismo, mientras que parecía haber apoyo público a la idea de la reforma del sistema educativo, pocas personas sabían de qué se trataba, en concreto, la reforma. Mientras que la idea de una reforma parecía recibir mucho apoyo verbal por parte de portadores de intereses internos y externos, pocos, incluyendo a algunos miembros de la comisión asesora de la reforma y a varios funcionarios de alto nivel del Ministerio, podían formular una visión detallada de la misma. La comisión de la reforma había elaborado un par de documentos en los que se establecían las metas de la reforma (contribuir ampliamente a la consolidación de la democracia e incrementar la productividad), pero no había programas específicos identificados que operacionalizaran estos objetivos.

Procedimientos del estudio

En este caso, los asesores de Harvard se opusieron a las demandas del Ministerio de producir por su cuenta un plan estratégico y una serie de estudios; en cambio, plantearon enfocarse en el desarrollo de la capacidad institucional para producir ese plan y generar conocimiento basado en la investigación. Propusieron estructurar el proyecto para fortalecer a cuatro centros del Ministerio: el grupo de diálogo estratégico —que sería creado—, la Unidad de Análisis de Política, la de Planeación y una Unidad de Investigación.

El grupo de diálogo estratégico. Este grupo se formó al inicio del proyecto de Harvard. Incluyó a todos los miembros de alto nivel del Ministerio de Educación —todos los directores de departamento, cerca de 20, el viceministro y el ministro de Educación—, así como a todos los miembros del comité asesor de la reforma, un grupo de diez personas.

La meta del grupo era desarrollar un lenguaje común y una visión compartida entre quienes lideraban el sistema educativo, acerca de las metas de la reforma y de proyectos específicos que podían ser implementados para apoyarla. El grupo decidió reunirse una vez por semana. En la primera reunión se acordaron los

objetivos del grupo de trabajo y la metodología, así como la incorporación de un facilitador, en las primeras sesiones, para apoyar al grupo a desarrollar conversaciones francas y acuerdos de investigación y de trabajo. Durante las primeras reuniones, también se negociaron los temas que serían examinados a lo largo de los varios meses subsiguientes y un procedimiento para discutirlos.

Para cada tema, se discutiría un documento con información básica. Los temas incluían educación primaria, secundaria, técnica, de adultos, especial, superior, bilingüe; formación de maestros; administración y descentralización; financiamiento y escenarios a futuro en economía, política y demografía.

La preparación de los documentos fue coordinada por la Unidad de Análisis de Política. Cada documento estuvo a cargo de un par de personas, incluyendo al director del Departamento más directamente relacionado con el tema y a un miembro del comité asesor de la reforma. Asimismo participaron los cuatro miembros de la Unidad de Análisis de Política —creada sobre una base *ad hoc* y que informaba directamente al ministro— y consultores incorporados por Harvard.

También se discutieron varios reportes de investigación preparados por un grupo establecido en el Ministerio al inicio del proyecto y algunos reportes que analizaban datos estadísticos, preparados por la Unidad de Planeación. La reunión del grupo de diálogo estratégico se alternó con las discusiones de los tópicos mencionados y la participación en un programa de capacitación gerencial y planeación estratégica diseñado por Harvard.

Uno de los acuerdos establecidos desde el inicio fue que se harían esfuerzos para informar las discusiones con evidencia. El papel de la Unidad de Análisis de Política, de la Unidad de Planeación y de la Unidad de Investigación sería aportar esa evidencia.

La Unidad de Análisis de Política. Esta Unidad fue establecida para coordinar la preparación de los documentos sobre los temas de manera más oportuna y apropiada de lo que la Unidad de Planeación podía hacerlo, atendiendo al mismo tiempo sus asuntos habituales. Varios administradores de alto nivel del Ministerio y miembros de la comisión asesora de la reforma consideraban que la Unidad de Planeación era institucionalmente muy débil para conducir esta tarea. Mientras se hacían esfuerzos para construir esa capacidad a lo largo del tiempo, nosotros consideramos que era necesario establecer este grupo *ad hoc*, que coordinaría las discusiones y el trabajo del grupo de diálogo estratégico. Entre tanto, la función de planeación fue asumida por el equipo de alto nivel del Ministerio.

La Unidad de Investigación. La Unidad de Investigación se estableció en la institución más grande e importante de formación de maestros del país. Un grupo de ocho profesionales, junto con asesores de Harvard, se hizo cargo de preparar varios estudios. Al inicio del proyecto se decidió que esta Unidad tendría dos objetivos: desarrollar la capacidad de realizar investigación a partir de la práctica y preparar reportes que proveerían a los administradores de alto nivel del Ministerio de Educación retroalimentación formativa sobre la implementación de la reforma.

Dos años antes del establecimiento del grupo de diálogo estratégico, el Ministerio había iniciado una reforma curricular de la educación primaria. La educación básica se había extendido de seis a nueve grados. Se había diseñado un nuevo currículo para los primeros tres grados y se habían preparado libros de texto que reflejaban este currículo. Se había iniciado un proyecto piloto en unas 400 escuelas para enseñar en su lengua materna a niños hablantes de guaraní. La implementación de estos programas siguió una aproximación tradicional, de arriba hacia abajo. Para referirse a la implementación del currículo, el equipo técnico del Ministerio hablaba de la entrega técnica del currículo. Este lenguaje reflejaba la aproximación jerárquica que se estaba empleando. El equipo técnico del Ministerio de Educación, fundamentalmente del Departamento de Currículo, recorrió el país asistiendo a reuniones con maestros de primer grado, en grupos de 500 a 1 000. Allí, durante un periodo de nueve días, los expertos en currículo explicaban la racionalidad del cambio curricular y revisaban los libros de texto con los maestros. Se esperaba que con esta serie de pláticas estimulantes y presentaciones de los libros de texto, los maestros ya estuvieran capacitados para cambiar la manera como habían enseñado por décadas, por una más centrada en el estudiante, basada en una psicología constructivista. Sin retroalimentación sobre el éxito de esta estrategia, se siguió la misma aproximación para capacitar en el nuevo currículo a los maestros del segundo grado, en el segundo año de implementación de la reforma.

Al inicio, el grupo de investigación creado en la institución de formación de maestros, definió su papel como el portador de la voz de los maestros en el proceso de implementación de la reforma. El diseño del estudio se hizo en consulta con los miembros del grupo de diálogo estratégico, quienes eran vistos como los principales interlocutores del reporte. Este grupo expresó mucho interés en la forma como iba funcionando la implementación de la reforma, así como en las visiones que tenían los maestros acerca de ésta. El primer estudio conducido por el grupo de investigación fue una consulta, en grupos focalizados, a unos

200 maestros de todo el país para escuchar sus puntos de vista sobre el nuevo currículo y la estrategia empleada para implementarlo. Los maestros parecían apoyar el cambio en la educación y la orientación general del nuevo currículo. No obstante, consideraban que la estrategia empleada dejaba mucho que desear, ya que justo cuando empezaban a estar motivados para el cambio, los expertos se desentendían y ellos se sentían abandonados en sus escuelas, donde no había nadie más con quien discutir acerca de las reformas. Algunos maestros percibían que los capacitadores suponían que eran tontos o ignorantes y los trataban como niños o como aprendices sin experiencia. Consideraban que la aproximación utilizada para capacitarlos contradecía los postulados del nuevo currículo. Los capacitadores les decían que emplearan métodos participativos para ayudar a los estudiantes a construir su propio conocimiento y que se centraran en ellos, pero la práctica de los propios capacitadores contradecía ese mensaje; ellos hablaban todo el tiempo, no mostraban interés en la experiencia de quienes estaban capacitando, y no motivaban la participación.

En un grupo que había crecido acostumbrado a intercambios dinámicos y debates acalorados de los principales problemas y opciones de reforma en diferentes subsectores del sistema educativo, la presentación del reporte de este estudio al grupo de diálogo estratégico fue seguida de un largo y frío silencio. Después de un tiempo, varios participantes empezaron a expresar que estos resultados confirmaban sus temores e intuiciones basados en rumores y en visitas personales a las escuelas. Aún había tiempo para cambiar la aproximación de implementación de la reforma. Inicialmente, la directora de Currículo opuso mayor resistencia hacia el reporte. Al tiempo que el reporte hacía algunas recomendaciones generales de alternativas para organizar la implementación del nuevo currículo, se logró construir colectivamente una nueva formulación para hacerlo a medida que se iban desarrollando las discusiones del grupo de diálogo estratégico. La alternativa propuesta era un importante cambio de rumbo en la práctica reciente. Proponía establecer grupos de trabajo en el nivel local —círculos de aprendizaje— en los cuales los maestros y directores de escuela, juntos, revisarían el nuevo currículo, las guías para maestros y los libros de texto; discutirían formas de implementar estos cambios en sus aulas; y se reunirían periódicamente para evaluar los avances del cambio. El nuevo personal que sería contratado ya no pertenecería al Departamento de Currículo, sino que incluiría a los expertos locales de instituciones formadoras de maestros o a supervisores. El Ministerio evaluaría de vez en cuando cómo estaban trabajando los círculos de aprendizaje y haría ajustes conforme fuera necesario. Al grupo de investigación

se le solicitó que hiciera un seguimiento de la implementación de los círculos de aprendizaje, después de lo cual se realizaron tres estudios adicionales, en los que los investigadores observaron esos círculos, entrevistaron a los maestros y facilitadores y continuaron informando al grupo de diálogo estratégico. Así, se inició la implementación del nuevo currículo en el tercer grado, con un cambio de 180 grados en la estrategia desarrollada y apropiada por todos los miembros de alto nivel del equipo técnico del Ministerio. El grupo de investigación estaba extasiado de que la elección de ser portadores de la voz de los maestros hubiera tenido un impacto tan significativo en la política oficial.

Los estudios de seguimiento de los círculos de aprendizaje indicaban que la relativamente estandarizada prescripción propuesta por el nuevo currículo, limitaba las discusiones en el nivel local. El grupo de investigación llevó a cabo un estudio con el propósito de promover discusiones locales acerca de qué era necesario para desarrollar un plan de mejoramiento de la escuela. Esta investigación consistió en siete estudios de caso de escuelas que eran reconocidas por ser particularmente efectivas en algún aspecto. Una era una escuela con un programa muy bueno de educación bilingüe; otra, tenía excelentes relaciones con la comunidad, y otras escuelas eran buenas en otros aspectos. Los investigadores efectuaron observaciones y entrevistas breves en las escuelas y redactaron un reporte que sintetizaba 22 rasgos comunes de estas escuelas. Estos rasgos se referían a la organización y gestión de la escuela, a la gestión del trabajo de los alumnos en el aula y a las relaciones con la comunidad. Este reporte fue escrito como una guía para la discusión en los círculos de aprendizaje y fue distribuido a todos los maestros. Esto generó un proceso de discusión en las escuelas acerca de lo que significaba ser efectivo en un contexto particular.

Otros estudios conducidos durante el primer año por la Unidad de Investigación incluyeron uno de círculos efectivos de aprendizaje y una encuesta probabilística grande de las escuelas para examinar la implementación de los diferentes insumos de la reforma y para solicitar los puntos de vista de los maestros en relación con los nuevos libros de texto, el nuevo currículo, los círculos de aprendizaje, etcétera.

El grupo de diálogo estratégico siguió la preparación de cada uno de estos estudios con gran interés. Esto motivó que los investigadores continuaran entregando reportes expeditos, dentro de un programa apretado; sabían que se seguirían acciones que tomarían en cuenta estos resultados. Los investigadores no podían anticipar qué cambios se implementarían con base en sus recomendaciones, ya que sus hallazgos cobrarían significado después de mucha

discusión e integración con otras piezas de información revisadas por el grupo de diálogo estratégico.

Después de seis meses de estas discusiones, el grupo de diálogo estratégico había compartido un vasto monto de información sobre el sistema educativo y sobre las iniciativas para mejorarlo que estaban en camino. Habían alcanzado algún consenso sobre cambios posteriores. Muchos miembros del grupo expresaban que estas discusiones les habían ayudado a ver el panorama completo de la educación y que tenían un mejor sentido de integración y de la manera como se relacionaba su trabajo en particular con lo que otros hacían. Vale la pena mencionar que el ministro asistía a muy pocas de las reuniones del grupo. Al inicio, esto creó ansiedad entre algunos de los directores, que constantemente preguntaban, “¿quién va a tomar las decisiones basadas en nuestras discusiones?”. Con el tiempo, quedó claro que las decisiones se estaban tomando, tal como lo reflejaban los cambios en la dirección de cada departamento, consistentes con las discusiones del grupo de diálogo estratégico. El cambio de la política se estaba formando, sin ser anunciado o decidido por el ministro.

En este punto, el grupo sintió que estaba listo para involucrar a un público más amplio en estas discusiones. Aunque desde el inicio éste había sido uno de los objetivos, el grupo había acordado posponer estas reuniones hasta que hubiera desarrollado una propuesta lo suficientemente detallada para discutirla con otros. Las reuniones de trabajo, los documentos preparados y las discusiones en equipo, combinadas con la capacitación recibida por el equipo técnico de alto nivel del Ministerio de Educación, parecían haberles dado un sentido de autoeficacia para involucrarse en un diálogo con otros líderes sociales. En la preparación de estas discusiones, todos los miembros del grupo de diálogo estratégico, junto con líderes de sindicato de maestros, participaron en un taller de negociación y resolución de conflictos. Sus calificaciones fueron tan favorables que decidieron extenderlo a todos los supervisores escolares, autoridades educativas locales y a líderes de los sindicatos locales; en total más de 500 personas fueron capacitadas en estos talleres.

Después de esta capacitación, se organizó una serie de 20 mesas redondas, en cada una de las cuales participaron aproximadamente 30 líderes que discutieron una propuesta para el cambio educativo. Este documento de 100 páginas sintetizaba más de 2 000 páginas de análisis revisados por el grupo de diálogo estratégico en sus reuniones semanales. El documento presentaba un diagnóstico de los principales problemas que enfrentaba el sistema educativo y proponía una amplia agenda para la reforma. Las mesas incluyeron la participación de

miembros del Congreso, hombres de negocios, líderes políticos y sindicales, rectores de universidades y de escuelas privadas, supervisores escolares, alcaldes, gobernadores y líderes religiosos y culturales. Cada grupo se reunió por un lapso de cuatro a 16 horas. Algunos participantes organizaron otras sesiones de consulta. Todos los directores del Ministerio sostuvieron reuniones con el equipo técnico de sus departamentos. A los supervisores escolares se les pidió que organizaran reuniones con los maestros para discutir la propuesta de cambio. El documento base se resumió en una síntesis elaborada por un equipo de participantes del grupo de diálogo estratégico. Cerca de 3 000 copias del documento fueron distribuidas para la discusión.

Durante un periodo de tres meses, los miembros del grupo de diálogo estratégico invitaron al público y a quienes habían participado en estas mesas de trabajo a que hicieran sugerencias a esta propuesta de cambio. Las reuniones semanales del grupo durante este periodo se enfocaron en la retroalimentación que estaban recibiendo; con base en ella, se desarrolló un plan estratégico. Este plan identificó áreas prioritarias, programas y actividades para implementar una reforma educativa; se calculó el presupuesto y se empleó para obtener recursos adicionales del Ministerio de Finanzas y del sector privado.

Lo más interesante de este proceso de planeación estratégica desarrollado en el Ministerio de Educación de Paraguay, no es que se desarrollara un plan, sino que se establecieron los procedimientos para el diálogo continuo entre administradores de diferentes niveles del Ministerio, y con portadores de intereses externos a él. El énfasis coincidente en el diálogo, en los niveles más altos y en el nivel de la escuela, como medio para llegar a acuerdos sobre los principales problemas y para diseñar estrategias de mejoramiento, produjo efectos sinérgicos que abrieron oportunidades para hacer cambios significativos en la aproximación empleada para capacitar a los maestros, en un sistema acostumbrado a una dirección y administración autoritarias.

Cerca de un año después de que el grupo de diálogo estratégico empezó a reunirse, un pequeño grupo militar intentó derrocar al presidente. Fueron contrarrestados por el gobierno electo y por la población, que se congregó en las calles en apoyo al gobierno democrático. Aunque nada de esto fue resultado de los cambios iniciados en el Ministerio de Educación, confirmó que aquellos cambios que se proponían abrir espacios para el diálogo democrático en el sistema educativo estaban a la altura del tipo de futuro político que los paraguayos querían para sí mismos.

Discusión

Este caso retrata una aproximación diferente de los vínculos entre investigación y política. El énfasis no está en la utilización de la investigación, sino en la construcción de la capacidad de formar la política. Aún así, en este proceso se usó más investigación —la evaluación del sector educativo, los estudios realizados por el grupo de investigación— que lo acostumbrado en Paraguay. El centro del diálogo sobre la política como aprendizaje organizacional cambió la manera de entender la investigación: de una actividad conducida fuera del Ministerio, a una función de administración que nutrió naturalmente la consideración de alternativas de cambio y planeación.

Se debe destacar que el diálogo basado en la investigación tuvo lugar en dos etapas: primero dentro del Ministerio de Educación y después con otros portadores de intereses hacia el cambio. El diálogo fue facilitado por la capacitación en administración y en habilidades sobre gestión de procesos y de negociación.

Los efectos generadores del intenso proceso de diálogo del tipo que se ilustra en este caso, que estimularon procesos ulteriores de diálogo en otros niveles del sistema educativo (por ejemplo, círculos de aprendizaje entre maestros), ilustran el potencial de esta aproximación para el cambio sistémico.

PARTE IV

DE LAS PARTES AL TODO

Es peligroso sintetizar el gran número de ideas complejas presentadas en este libro en unas cuantas pautas sencillas. Aunque hubiera sido más fácil concluirlo sintetizando los principales puntos planteados y dejando que cada lector extrajera sus propias inferencias en cuanto a las consecuencias prácticas de estas ideas, hemos intentado hacer algo distinto.

A sabiendas de que al menos algunos de nuestros lectores están más interesados en informar la práctica, no nos hemos resistido a la tentación de intentar construir un modelo con los elementos clave analizados en el libro. Este modelo no es un algoritmo; no sabemos lo suficiente sobre todos los predictores relevantes del impacto, sobre la naturaleza de la contribución independiente de cada uno de ellos y sobre el efecto interactivo entre cada predictor y el resto, para ser capaces de desarrollar un modelo cerrado. Sin embargo, intentamos presentar el fundamento de un modelo heurístico que indicará nueve momentos en los que tienen que tomarse decisiones críticas, si la investigación sobre la educación y el análisis de políticas han de ser útiles para la reforma de la política educativa. Queremos hacer esto desde una pedagogía que se hace preguntas, más que desde una que ofrece respuestas, para que este marco pueda informar un diálogo entre los agentes de la investigación educativa en cada contexto particular.

El marco se dirige a un agente de investigación educativa. Éste puede ser una persona o una institución interesada en diseñar y llevar a cabo actividades de investigación que puedan informar la reforma de la política. Nuestro supuesto es que las ideas y el conocimiento son insumos importantes para las organizaciones y que los métodos de investigación de las ciencias sociales son un recurso valioso para ayudar a las organizaciones a desarrollar ideas y conocimientos. El em-

pleo de tales métodos requiere un agente que facilite la construcción de conocimiento compartido. Este agente puede ser una unidad dentro de un Ministerio de Educación o un grupo que trabaje por contrato, tal como el departamento de educación de una universidad, una organización no gubernamental, una compañía consultora o una agencia internacional de desarrollo, que tenga la tarea de facilitar la generación de conocimientos con el propósito de informar el proceso de formación e implementación de la política educativa. Desde luego, el marco puede ser usado por aquellos que necesitan contratar los servicios de dicho agente para producir conocimientos con el fin de informar el cambio. El marco asume que hay un agente, un cliente de los servicios del agente y una relación entre ambos, o un contrato que especifica algunas actividades sistemáticas para generar conocimiento, que de otra manera no estaría disponible para los directivos y tomadores de decisiones del sistema educativo.

Capítulo 13

Un modelo para informar la política con conocimiento basado en la investigación educativa

El modelo que proponemos pretende ayudar al agente de conocimiento basado en la investigación educativa a definir una estrategia específica para un contexto particular, con el fin de crear conocimiento para el cambio educativo. El modelo especifica nueve situaciones o momentos de acción. Estos momentos no definen un proceso lineal de información de la política. A medida que se atienden algunos momentos, será necesario regresar a otros previos. Los momentos se presentan de manera secuencial, simplemente por las limitaciones de nuestra capacidad para expresar ideas. Pueden ser visualizados como dispuestos en círculos, conectados como un resorte en espiral, en el que un momento plantea preguntas y define problemas en la misma área en diferentes niveles del resorte. Un momento nunca se completa totalmente hasta que se concluye el proceso de informar la política. El proceso de diálogo se mantiene trayendo de nueva cuenta preguntas de otros momentos que son respondidas desde la perspectiva de la experiencia obtenida y de las respuestas anteriores a la misma pregunta, y a los conjuntos relacionados de preguntas, mientras que se sigue regresando a los mismos momentos. Cada vez, esto se hace en un nivel más alto, dependiendo de la información y de las definiciones alcanzadas en otros momentos relacionados.

Los nueve momentos del modelo son los siguientes:

1. Definir el proceso de cambio que habrá de ser informado por el conocimiento basado en la investigación.
2. Identificar quiénes son los portadores de intereses dentro de ese proceso de cambio.
3. Definir los flujos actuales y relevantes en el espacio de las políticas.
4. Definir qué diálogos están en marcha y cuáles deben ponerse en marcha entre portadores clave de intereses.
5. Fortalecer la capacidad de los grupos para el diálogo.
6. Establecer reglas para el diálogo basado en el conocimiento.
7. Diseñar operaciones para generar conocimiento.
8. Equilibrar el conocimiento técnico, el conceptual y el del proceso.
9. Preparar un plan de reporte y difusión.

Momento 1: definir el proceso de cambio

¿Quiénes son los clientes a los que desea servir el agente de conocimiento basado en la investigación? ¿Por qué el agente está aquí? En diferentes etapas del proceso de formación de política, es posible que haya grados variables de ambigüedad en cuanto a lo que la gente quiere saber de los problemas que le preocupan. ¿En qué etapa del proceso de cambio se inicia la actividad de generación de conocimiento? ¿El conocimiento se busca para discutir programas en marcha? ¿La discusión tratará problemas para los que no existen programas específicos?

La investigación y el análisis pueden tener varias funciones, tales como las siguientes:

- Informar el diagnóstico de problemas, contestando a la pregunta, ¿existe un problema?
- Informar el análisis de los problemas, contestando a la pregunta ¿cuáles son las causas del problema?
- Sugerir respuestas al problema dando respuesta a preguntas tales como ¿sabemos qué es lo que va a funcionar? y ¿sabemos cómo hacerlo?
- Contestar preguntas sobre el manejo de programas que se dirigen al problema, tales como ¿está funcionando como se esperaba? y ¿cómo está funcionando?
- Responder preguntas sobre la efectividad y eficiencia de los programas, tales como ¿funcionó? y ¿se resolvió el problema?

Aunque no nos apegamos a una visión lineal de la política como si ésta procediera en etapas, es necesario tener un sentido de la oportunidad de las iniciativas de política y de los actores clave que participan en la formación de la política. El agente de investigación debe establecer si el objetivo principal de la búsqueda de conocimiento es identificar problemas, sugerir áreas programáticas generales para atender esos problemas o establecer un proceso de mejoramiento continuo, administrando programas específicos y la implementación de políticas específicas. También serán importantes otras cuestiones sobre la oportunidad de los portadores de intereses. ¿El conocimiento se busca al inicio del periodo de gestión de un ministro de educación o al término? ¿El conocimiento se busca cuando un gobierno en funciones está desarrollando una agenda educativa o al final de su periodo, de cara a la elección presidencial? Estas cuestiones, aunque estén deficientemente definidas, establecen los límites iniciales en los que tendrán lugar las transacciones del agente de investigación.

Para alcanzar la conclusión inicial en esta etapa, el agente de conocimiento debe ser capaz de definir si el propósito de la actividad de generación de conocimiento es resolver un problema o proponer una iniciativa para un área de interés. Se debe desarrollar un mapa conceptual que muestre los elementos del problema, las hipótesis que la gente formula para explicarlo y los marcos de referencia que usan al pensar en él. Por ejemplo, en el estudio de repetición de Honduras, desarrollamos un mapa (es decir, un modelo gráfico) incorporando la información de todas las entrevistas con tomadores clave de decisiones acerca del modo como explicaban la repetición.

El agente de conocimiento debe tener en mente que el cambio educativo será el resultado de los cambios en lo que hacen algunas personas del sistema educativo. Lo que la gente hace está basado en su percepción de lo que es la realidad, no en la realidad en sí misma. Por lo tanto, es necesario conocer esas percepciones e integrar nuevo conocimiento en un proceso que pueda enriquecer dichas percepciones. A esto le llamamos aprendizaje.

Al inicio del proceso, se obtendrá un primer conocimiento acerca del cambio inicial. A medida que se alcance un conocimiento más profundo de los portadores de intereses, las posibilidades de cambio se entenderán de manera diferente. Esto requiere emplear mucho tiempo hablando con los portadores de intereses para deducir lo que buscan saber, lo que piensan del problema y cuáles son los asuntos en juego.

Momento 2: identificar a los portadores de intereses

El agente de conocimiento debe saber quién tiene el poder de influir en el proceso de cambio, sea en el diseño o en la implementación de la política. Consistente con nuestra visión de la política como una serie de transacciones y un flujo continuo entre la retórica y la acción, la cuestión aquí es ¿quiénes son los jugadores clave tanto para la retórica, como para la acción? Esto incluirá a individuos, grupos y unidades que tengan autoridad o poder formal, así como a quienes tengan poder informal.

Es necesario pensar ampliamente en relación con los portadores de intereses para el cambio educativo. Una de las funciones que el diálogo puede cumplir es la de superar el aislamiento tradicional de muchos sistemas educativos. El diálogo no debe limitarse a los educadores. Debe intentar, explícitamente, llegar fuera de la comunidad educativa. Muchos de los problemas de los sistemas educativos son resultado de decisiones tomadas fuera de ellos. Son éstas las que limitan los grados de libertad del sistema para identificar e implementar alternativas. Por ejemplo, los presupuestos educativos son el resultado de complejas negociaciones para resolver intereses en conflicto, que incluyen las necesidades de otros sectores, así como la disposición de las sociedades a pagar impuestos con los cuales financiar la educación pública. De manera similar, buena parte de la legislación que influye en el sector público y en la educación es el resultado de procesos externos al sistema educativo. El diálogo puede servir para abrir estos cerrojos, llegando a la sociedad civil, a grupos empresariales, políticos, líderes locales y otros. Logrando una visión común sobre los problemas que están en consideración, estos grupos pueden proponer e implementar opciones dentro de grados de libertad más amplios de los que estarían disponibles solamente para los educadores. La clave es conseguir apoyo para el cambio en todos los niveles; la temprana identificación de los actores importantes para el cambio, es crucial.

Todos los portadores de intereses del proceso de cambio deben ser vistos como clientes del proceso de generación de conocimiento, ya sean formales o no. Sus percepciones y acciones deben estar influidas por el conocimiento generado por la investigación, dirigidas a apoyar el cambio.

El agente de conocimiento se convierte en un portador de interés del proceso de cambio. Debe trabajar como un mediador del diálogo informado por las actividades de investigación. Será un mediador más efectivo si tiene menos poder, y mientras menos se adscriba a coaliciones particulares dentro de los equipos de aprendizaje. Los agentes de conocimiento tienen que ganarse la confianza

de todos los involucrados en el proceso de conocimiento y para ello deben parecer vulnerables ante los otros miembros del equipo. Deben conducir al grupo en un proceso de aprendizaje en marcha pero, para hacerlo, deben renunciar al poder. El agente de conocimiento no debe tener poder de coerción o de gratificación, tampoco debe tener poder de legitimidad; es decir, el poder que surge de la posición en la estructura de la organización. No debe haber relaciones de dependencia entre los miembros del grupo y el agente de conocimiento. El agente debe ser capaz de liberarse de cargos. Con el tiempo, los agentes de conocimiento ganarán el poder propio del experto, así como el poder que confiere el constituirse en referente obligado de consulta; su influencia en el grupo, basada en destrezas técnicas y procesales, crecerá, y otros miembros del grupo se identificarán con las características de los recursos que domina el agente de conocimiento. Si un objetivo de desarrollo de la organización es fortalecer a los miembros del grupo, el agente de conocimiento buscará transferir esas destrezas especiales y características deseables a todos los miembros del grupo. Debe jugar el papel de líder transformador, ayudando a los miembros del equipo a ver viejos problemas de nuevas maneras, para que la investigación y la generación de conocimiento se conviertan en productos de todos los involucrados en el proceso de mejoramiento de la calidad.

Es necesario desarrollar un modelo para describir a los portadores de intereses que influyen en el proceso de cambio. Este mapa debe identificar los diferentes grupos (internos y externos a la organización educativa), sus fuentes de poder, sus canales de influencia, su frecuencia de interacción, y si están en favor o en contra del tipo de cambio propuesto o en consideración. El modelo también debe especificar las relaciones entre el agente de conocimiento y otros portadores de intereses de cambio. Este modelo puede visualizar el sistema educativo como un sistema abierto para identificar a los portadores de intereses clave y sus negociaciones. Una visión de sistemas abiertos identificará la organización, los insumos y productos clave, y el ambiente interno y externo de la organización. Internamente, se enfocará en las metas y estrategias, la cultura, el comportamiento y los procesos, y la tecnología y la estructura (Harrison, 1994).

Al pensar en los portadores de intereses y cómo enfrentan un programa particular o el curso de una política, es necesario considerar que la gente tiene creencias, motivos e intenciones. Para describir la manera como enfrentan ellos un asunto de política es necesario aprender acerca de sus actitudes, motivos, intereses, experiencia previa y expectativas.

Momento 3: definir los flujos actuales y relevantes

Analizamos la formación de la política como el producto del resultado combinado, en el espacio de las políticas, de flujos de cuestiones o asuntos de política, de respuestas de política y de programas en marcha. Nos opusimos al modelo lineal donde la política deriva de la identificación de problemas y la consideración de alternativas. En cambio, vemos que las políticas evolucionan cuando se encuentran una pregunta y una respuesta, y un interés programático u oportunidad. El proceso de generación de conocimiento para informar la acción debe tener en cuenta este flujo de intereses de política, respuestas y programas. Éstos definen el contexto en el que la gente conferirá sentido al conocimiento generado por la investigación.

Momento 4: definir los diálogos

El proceso de generación de conocimiento para el cambio debe fomentar y apoyar a los equipos de cambio. Algunos de estos equipos existirán, otros tendrán que ser creados. El diálogo es considerado como una herramienta para facilitar el aprendizaje individual y el desarrollo de una visión compartida para el cambio. En el caso de Paraguay, el objetivo era cambiar las prácticas de enseñanza en el nivel del aula. Esto requirió el diálogo entre maestros y entre éstos y los directores de escuela, dentro de la misma escuela. Asimismo, el diálogo tuvo que tener lugar entre supervisores, entre éstos y los directores de escuela, entre el equipo técnico de alto nivel del Ministerio de Educación, y entre los miembros del equipo a cargo de la organización de los programas de capacitación. Esto define cuatro rondas de diálogo en diferentes niveles, y todos deben estar vinculados entre sí. El conocimiento sobre los enfoques alternativos para capacitar a los maestros y sobre los resultados de los esfuerzos en marcha, deben incorporarse al diálogo en estas cuatro rondas.

El resultado de esta actividad debe ser una propuesta para la comunicación frecuente entre portadores clave de intereses en el cambio. Al pensar en los grupos de portadores de intereses, es necesario definir si el diálogo será más productivo si tiene lugar en equipos homogéneos o en aquellos cuyos integrantes tienen diversas funciones. Para identificar el problema, será mejor contar con un amplio rango de diferentes equipos homogéneos, donde se reúnan personas del mismo nivel y antecedentes. Para fines de exploración de alternativas, serán

mejores los equipos en los que interactúen personas con diferentes funciones, antecedentes y que procedan de diferentes sectores y niveles.

La propuesta debe especificar los prerrequisitos para conseguir que las personas de los grupos hablen libre y abiertamente, y las maneras de fundamentar esta discusión en conocimiento basado en la investigación.

Momento 5: fortalecer los grupos, dándoles voz

El diálogo no ocurre automáticamente cuando la gente se reúne. De hecho, debido a que hay tantas barreras para la comunicación efectiva en las organizaciones, la mayor parte de las personas reunidas tendrán una historia que, más que facilitar, impedirá el diálogo. Si el conocimiento basado en la investigación ha de nutrir el diálogo organizacional, tendrán que crearse las condiciones para facilitar tal diálogo. Esto implica ayudar a que la gente hable con franqueza, facilitando el desarrollo de la confianza entre los miembros del grupo, y ayudar a los participantes a que aprendan cómo usar y construir conocimiento en sus diálogos. Significa hacer esfuerzos para convertir a grupos de personas en equipos de cambio.

En las primeras etapas de formación de grupos, los facilitadores profesionales pueden dirigir ejercicios de constitución de equipos para ayudar a que los miembros del grupo trabajen más efectivamente unos con otros. Cada uno de los integrantes de los equipos necesita aprender a comunicarse abierta y honestamente, a confrontar diferencias, a resolver conflictos, así como a no anteponer sus metas personales por el bien del equipo. Éste es un objetivo de desarrollo organizacional de gran importancia para los sistemas educativos. Tras los esfuerzos por crear este tipo de organizaciones, deben operar esfuerzos para incorporar conocimiento para informar la formación de política.

Para que realmente se pueda dar el diálogo es necesario tomar en cuenta las condiciones y el ambiente en el que opera el equipo de cambio. ¿Es un contexto muy autoritario? ¿Hay mucha tradición de diálogo participativo? ¿Los miembros del equipo pueden confiar unos en otros? Una condición central para el diálogo es la confianza —entre miembros del equipo, y entre ellos y el agente de conocimiento—. El desarrollo de la confianza es más importante que cualquier otra cosa en los procesos continuos y sostenidos de mejoramiento basados en el diálogo.

En contextos específicos, los facilitadores de los procesos tendrán que determinar las formas más propicias para ayudar a que los grupos tomen decisiones y sean productivos. La mayor parte de los grupos emplean la interacción cara a

cara, la manera más común y sencilla de interacción grupal. Otras alternativas incluyen la lluvia de ideas; la técnica del grupo nominal —se solicita a los participantes que generen soluciones individualmente, después del intercambio en el grupo y antes del intercambio posterior—; ejercicios Delphi para obtener consenso entre los miembros del grupo; elaboración escrita de ideas, un método para desarrollar ideas y explorar su significado; y el modelado interpretativo estructural, un método para identificar relaciones entre los aspectos clave que definen un asunto o problema (Moore, 1994). La meta de las discusiones del equipo no debe ser necesariamente llegar a un consenso sobre una visión uniforme de los problemas y las alternativas; esto sería muy difícil en grupos con puntos de vista y valores diversos. En cambio, la meta debe ser construir coaliciones y negociar entendimientos básicos para que todos los portadores clave de intereses puedan apoyar un programa de cambio, aunque lo hagan por diferentes razones o con referencia a diferentes sistemas de valores y metas.

¿Cómo puede el agente de conocimiento ganarse la confianza del grupo? La confianza se gana demostrando apertura e integridad, compartiendo frecuentemente el conocimiento de manera honesta y sincera, demostrando competencia técnica a los miembros del equipo, y mostrándoles consistencia, seriedad, confiabilidad y lealtad. Es muy importante que el agente de conocimiento sea vulnerable respecto a otros miembros del equipo para ayudarlos a conservar su dignidad y protegerlos, y demostrar capacidad de anteponer los beneficios del equipo a sus beneficios personales.

Una manera como pueden ganarse la confianza los agentes de conocimiento es entendiendo la diferencia entre patrocinadores y clientes de la actividad. Los participantes del equipo deben confiar en que quien está pagando al músico, no está necesariamente solicitando la melodía, y que hay libertad para explorar ideas y para generar alternativas fuera de las opciones preferidas por las autoridades formales o por los patrocinadores de la actividad.

Un aspecto clave de la facilitación del desarrollo del grupo será discernir cuándo el grupo debe hacer públicas sus deliberaciones y cuándo no. El tipo de cambio a gran escala que analizamos en el libro e ilustramos en los casos, requiere discusiones con un gran número de portadores de intereses para que todos puedan apoyar la reforma en todos los niveles, pero no es práctico iniciar discusiones sobre reformas en todos los niveles del sistema simultáneamente. El cambio se inicia con el diálogo en algunos puntos de entrada del sistema, con discusiones más pequeñas en algunos equipos de cambio. La cuestión de qué tan largas deben ser estas discusiones antes de que lleguen a otros grupos, es crítica. Si

pasa muy poco tiempo, las ideas ofrecidas para estimular un diálogo mayor estarán poco desarrolladas; los conocimientos obtenidos por el grupo sobre las necesidades o problemas serán incompletos, y habrá riesgos de que las presiones que surgen de las discusiones con otros grupos exacerben conflictos internos en el grupo inicial de cambio.

Los grupos atravesarán diferentes etapas. Inicialmente puede haber ambigüedad y escepticismo acerca de la función y continuidad del grupo. Más tarde, emergerán conflictos, signo de que el grupo está sirviendo a su propósito de hacer evidente el conflicto. El compromiso de los participantes hacia el proceso puede debilitarse. Algunos directores o individuos se resistirán al poder que ha ganado el grupo por su autonomía, obtenida por medio de la información compartida. Los facilitadores del diálogo deben estar atentos a los signos del compromiso hacia la participación; deben observar quién está cumpliendo con los horarios y fechas límite; deben notar si los productos que se acordaron se produjeron; y deben estar enterados de quiénes se están presentando a las reuniones. Sólo cuando estas etapas se hayan resuelto, los participantes del equipo alcanzarán un punto máximo en su desempeño y productividad. El proceso de facilitación debe acompañar las etapas de formación y funcionamiento efectivo del grupo, ayudar a los participantes del equipo a alcanzar las etapas de máximo desempeño y a superar las de conflicto y resistencia. Los equipos de cambio deben hacerse públicos; esto es, involucrar a otros grupos en el proceso de diálogo, después de haber alcanzado una etapa de máxima productividad y de haber resuelto las primeras etapas de escepticismo, ambigüedad y conflicto interno. Desde luego, los grupos de cambio pueden ver el diálogo como un mecanismo de mejoramiento continuo de los procesos.

El diálogo al interior de los equipos iniciales de cambio no debe detenerse una vez que se hacen públicos. De hecho, después de una ronda de discusiones con otros grupos, el equipo inicial de cambio puede volver al diálogo informado por la retroalimentación y por otras perspectivas. Esto se ilustra en la preparación del plan estratégico de educación de Paraguay. El grupo de diálogo estratégico (equipo inicial de cambio) se pasó varios meses dialogando sobre las necesidades y principales problemas del sistema educativo y sobre las opciones de cambio. Como resultado del periodo de máximo desempeño, produjeron una propuesta para el diálogo, una síntesis de las 2 000 páginas de análisis y opciones de cambio que habían discutido. Involucraron a múltiples grupos de portadores de intereses en más de 20 mesas redondas. Al final de esta segunda etapa de diálogo, el grupo de

diálogo estratégico reanudó las sesiones y preparó un plan estratégico empleando la retroalimentación recibida.

Para lograr un diálogo efectivo en los equipos de cambio es necesario dedicarle tiempo al proceso. Esto implica enseñar a los participantes del equipo a escucharse entre sí, capacitarlos en negociaciones y resolución de conflictos, desarrollar reglas para el diálogo desde el inicio y supervisar el cumplimiento de esas reglas. Una vez que el grupo esté formado, la administración del proceso requerirá inversiones sustanciales, revisiones periódicas e intervenciones mientras que dure el equipo.

Momento 6: establecer reglas

El diálogo no es una consulta; es un medio para desarrollar conocimiento a partir de la investigación y la confrontación de valores y prioridades entre los participantes del equipo que incorporan su conocimiento personal, derivado de la experiencia y de otras fuentes; no significa que los participantes del equipo deban captar a ciegas el poder experto de los investigadores. Lograr una discusión equilibrada del conocimiento generado por la investigación en un equipo de cambio es un reto delicado. Se debe nombrar a un facilitador de las sesiones de diálogo para mantener el punto central e impedir que la discusión se desvíe de su curso.

No debe ser subestimada la importancia de las reglas básicas de diálogo. Será importante nombrar a alguien que convoque al grupo; organizar el proceso para desarrollar una agenda para las reuniones del grupo; distribuir la agenda y los materiales con anticipación; y acordar la hora y duración de las reuniones. El facilitador del grupo debe mantener centradas las discusiones, fomentar la participación de todos, estimular la expresión y resolución del conflicto y motivar la discordancia de las ideas, enfocándose en los asuntos y no en las personalidades.

La construcción de conocimiento común en estos grupos de cambio debe verse beneficiada por los procesos que estimulen la creatividad y que no limiten las contribuciones de cada uno de los integrantes. Como parte del proceso, los grupos de facilitación deben aprender a tener momentos en los que se examinen los problemas y se generen alternativas, sin críticas.

Contrario a lo que parecería de sentido común, hemos aprendido que los equipos avanzan más y en menos tiempo si no empiezan con discusiones sobre los

grandes objetivos o metas, sino concentrándose en objetivos y problemas intermedios. En nuestra experiencia, el desacuerdo es más probable si el diálogo se inicia con las grandes metas sociales, o con estrategias y programas muy específicos de mejoramiento. Las grandes metas se refieren a sistemas de valores e ideologías, y puede ser poco práctico o razonable esperar que la gente llegue a un acuerdo sobre ellas. De manera similar, sin una visión común acerca de cuáles son los problemas generales y las áreas prioritarias, la discusión sobre estrategias y acciones específicas será larga. Debido a que la meta del diálogo no debe ser alcanzar consensos, sino lograr concertaciones en torno a un programa de cambio, no hay razón para centrarse en los sistemas de valores o en las metas para que la gente decida las acciones importantes. En términos prácticos, personas de diferentes religiones o convicciones políticas pueden estar de acuerdo con los principales problemas del sistema educativo; no necesitan tener todos una fe o una doctrina política común para lograr una concertación. Por ejemplo, más que esperar alcanzar un acuerdo sobre una nueva concepción de sociedad, un grupo puede encontrar rápidamente bases comunes si se concentra en los problemas intermedios de los resultados del sistema educativo, tales como: ¿qué aprenden los estudiantes?, ¿quién aprende y quién no? y ¿por qué? Una vez que se logra una visión común en torno a estos problemas u objetivos intermedios, será más sencilla la discusión sobre estrategias específicas para atender estos problemas.

Para que el diálogo participativo que aquí hemos delineado contribuya a la toma de decisiones, debe haber un momento adecuado para participar. Los asuntos en los que participan los miembros del equipo de cambio deben ser relevantes para sus intereses. Deben tener la habilidad de participar (es decir, la inteligencia, el conocimiento técnico y habilidades de comunicación) y el contexto organizacional más amplio debe apoyar la participación.

Momento 7: diseñar operaciones para generar conocimiento

Al fomentar el diálogo para el aprendizaje organizacional, no siempre será conveniente o viable el conocimiento basado en la investigación. Por esta razón, uno de los momentos se enfoca, explícitamente, en determinar si el conocimiento basado en la investigación tiene sentido y qué tipo de conocimiento tiene más sentido.

Las organizaciones y los directivos no tienen tiempo para desarrollar o consumir el mejor conocimiento posible para informar un asunto o una política. Dada la escasez de tiempo y recursos, ellos deben satisfacer, más que optimizar o maxi-

mizar; el agente a cargo de la facilitación del desarrollo de conocimiento debe preguntar qué tipo de conocimiento lo hará. Las preguntas planteadas en el capítulo 2 respecto a la descripción gráfica del espacio de diálogo sobre la política, ayudarán a desarrollar un conocimiento que satisfaga las siguientes preguntas: 1) ¿el problema es convergente o divergente? 2) ¿qué herramientas y disciplinas son suficientes para resolver el problema? y 3) ¿el problema puede ser resuelto por medio del conocimiento técnico?

Sabemos que en situaciones en las que existe un alto nivel de incertidumbre, cuando hay pocos antecedentes de los que hacer derivaciones, cuando las variables son científicamente menos predecibles, cuando los hechos son limitados o no indican claramente qué camino seguir, cuando los datos analíticos son de poca utilidad, y cuando hay varias alternativas posibles, la mayor parte de los directores de alto nivel usará la toma de decisiones intuitiva. En este caso, el diálogo puede ser la manera de hacer explícitas las descripciones implícitas, que informan tal toma de decisiones intuitiva, y de diseñar investigación que pueda comunicar los supuestos centrales de esas descripciones.

En otros casos, tendrá sentido informar el diálogo con investigación de algún tipo. Es imperativo que el diseño de investigación tenga en cuenta lo que las personas quieren saber y cuándo quieren saberlo, y que se oriente a las áreas en las que pueden hacer algo.

Todos los métodos analizados en el capítulo 5 —investigación por encuesta, consultas, evaluaciones del sector, evaluaciones, generación de datos por medio de sistemas de información y preparación de resúmenes de política— pueden ser apropiados en esta etapa. Mientras que las metodologías de investigación serán iguales que las empleadas por los científicos sociales, la aproximación y el contexto en los que se usan serán diferentes. La investigación debe iniciarse con el cliente en mente y, preferiblemente, desarrollarse junto con él.

Lo que es crítico es que esta investigación esté enmarcada en un proceso de consulta. La comunicación y el reporte frecuentes cambiarán la realidad que la investigación está tratando de captar y conocer. Esto está bien. Aquí no se sostienen los supuestos de la investigación de las ciencias físicas. La investigación necesaria para informar la acción y el cambio en organizaciones humanas sólo será posible si la gente coopera aportando información confiable. Pero si esa cooperación no tiene consecuencias favorables para la propia gente que informa, no hay razón para esperar que esto ocurra.

Momento 8: equilibrar el conocimiento técnico, conceptual y procesal

El diálogo efectivo basado en la investigación requiere un buen análisis técnico e investigación. El diálogo puede dar como resultado buenas descripciones conceptuales sobre el contexto en el que está teniendo lugar la investigación (es decir, descripciones sobre el problema al que debe dirigirse, sobre los portadores de intereses respecto al cambio o sobre el contexto en el que se están empleando la investigación y el conocimiento). Sería inapropiado ocupar todas las energías desarrollando un conocimiento muy técnico y acabar teniendo poco conocimiento sobre el contexto organizacional en el que será utilizado. De manera similar, es esencial el conocimiento sobre el proceso de interacción entre los participantes en los equipos de cambio para mantener este proceso en movimiento y para ayudar al equipo a alcanzar etapas más profundas de diálogo y aprendizaje.

Para lograr este equilibrio es necesario contar con habilidades técnicas y procesales (es decir, capacidad de trabajar con, y comprender y motivar a otras personas; de escuchar y entender las necesidades de otros; y de manejar el conflicto) y de habilidades conceptuales (es decir, la conceptualización de descripciones de situaciones complejas, el análisis y diagnóstico de este mismo tipo de situaciones, la identificación de problemas y de alternativas que puedan corregirlos, la evaluación y selección de alternativas).

Momento 9: preparar un plan de reporte

Aunque nuestra insistencia en relación con el papel de las ideas en la promoción del cambio organizacional de los sistemas educativos está en el proceso de desarrollo de esas ideas y conocimientos, existen algunos productos o mecanismos que se usan para el intercambio, el reporte y la difusión de este conocimiento. Estos productos pueden ser resúmenes de los acuerdos de las reuniones de los grupos, declaraciones a la prensa, reportes preliminares o finales, resúmenes para otros grupos, o comunicaciones de las decisiones tomadas, o de las acciones en desarrollo. El intercambio de estos productos no debe hacerse después de que haya tenido lugar el proceso de diálogo, sino en la etapa de identificación de los portadores de intereses y del tipo de diálogo necesario. Puede haber requerimientos financieros y técnicos significativos para la comunicación efectiva a ciertos grupos.

La primera cuestión al preparar un plan de reporte es describir el sistema de diálogo entre diferentes grupos de portadores de intereses. Los reportes del diálogo de algunos grupos serán insumos para el diálogo o la acción de otros grupos. Por ejemplo, el grupo de diálogo estratégico de Paraguay decidió lanzar una campaña pública y masiva de comunicación hacia los padres de familia y los maestros, para promover la participación en el nivel de las escuelas y para estimular el diálogo en ese nivel. De manera similar, ese grupo preparó una propuesta para el diálogo en las mesas redondas de líderes sociales, políticos y empresariales, que aportó un insumo para la preparación del plan estratégico. Para ello se preparó un documento y se imprimieron cientos de copias; también se organizó un conjunto de presentaciones gráficas y una cinta de video para permitir a los facilitadores de los grupos sintetizar las discusiones iniciales del grupo de diálogo estratégico. Para motivar la discusión posterior sobre el plan, una serie de reuniones con propietarios clave de periódicos, televisión y estaciones de radio permitió una amplia cobertura de prensa de las propuestas básicas contenidas en el plan para discusión, y esbozó el proceso y los mecanismos para aportar la retroalimentación. Después de las mesas redondas en las que se discutió la propuesta se preparó un documento final. Éste fue el plan estratégico de educación. Una vez más, se hicieron y se distribuyeron cientos de copias. Una serie de entrevistas de prensa a los funcionarios clave del grupo de diálogo y una detallada cobertura de prensa de las propuestas básicas contenidas en el plan, permitieron la difusión de estas ideas en público.

Al desarrollar el modelo de diálogo que debe tener lugar para iniciar y mantener el cambio, las cuestiones importantes son: ¿quién necesita saber qué y cuándo? y ¿cuál es la mejor manera de hacerles llegar la información que desarrollará ese conocimiento? Los largos reportes escritos no son el mecanismo más efectivo para llegar a amplios grupos de interés. Los resúmenes ejecutivos o conversaciones breves funcionan mejor con los tomadores de decisiones de alto nivel. Los facilitadores o guías de discusión para talleres o sesiones de discusión son más efectivos para transmitir la información a los grupos de maestros o supervisores. La ventaja de circular borradores de reportes para solicitar retroalimentación es que reciben una atención más oportuna que los reportes finales.

Puesto que no estamos de acuerdo con el enfoque de la difusión de los resultados de investigación como un mecanismo efectivo para apoyar la reforma de la política, la difusión de ideas y el plan de reporte para hacerla no deben ser entendidos como el último aspecto del proceso. Como sostenemos a lo largo del libro, el diálogo, mediante el cual los portadores de intereses pueden integrar

estas ideas con su conocimiento y experiencia, será lo más efectivo para ayudarlos a aprender y a construir nuevo conocimiento. No obstante, la difusión de ideas es necesaria para permitir este diálogo. Las cuestiones clave sobre el plan de reporte son: si la información difundida es relevante para los problemas reales, si se dirige a las preocupaciones prácticas de quienes la reciben, si pueden entenderla y confiar en ella, y si la reciben a tiempo para discutirla y utilizarla.

Dado nuestro énfasis en el aprendizaje organizacional en todos los niveles del sistema educativo —al interior y exterior del sistema—, un aspecto clave del plan de difusión es el desarrollo de la capacidad para el debate y la defensa informados de la política, en todos los niveles. Esto se refiere, nuevamente, a la noción de fortalecimiento de los grupos para el diálogo.

Al igual que tuvo sentido pensar con amplitud en relación con los portadores de intereses hacia el cambio educativo, aquí tiene sentido pensar, también con amplitud, respecto de la difusión de información que puede informar el diálogo. Es importante difundir el conocimiento técnico tan ampliamente como sea posible, empleando múltiples medios y canales. Toro (1992) ha desarrollado un modelo de movilización social en educación basado en la noción del “reeditor”. La noción básica de este modelo es que la gente recibe información de otras personas en quienes confía. Los “reeditores” son personas que cuentan con la confianza de un público propio. Pueden fortalecerse brindando capacitación e información (en carteles o folletos) que pueda distribuirse a otros. Su mensaje puede ser reforzado con anuncios en la radio o la televisión.

Conclusión

En una de sus canciones, John Lennon escribió “La vida es lo que te ocurre mientras estás ocupado haciendo otros planes”. El cambio educativo, como la vida, frecuentemente ocurre mientras los investigadores y los formuladores de política están ocupados haciendo otros planes. El cambio que importa, desde luego, es el que tiene lugar en las escuelas y en salones de clase, no el que se pretende en los reportes de investigación o en los documentos de los planes. Un sistema educativo transformado es aquel en el que las personas hacen las cosas de manera diferente y en el que pueden hablar sobre lo que están haciendo de manera diferente, por qué lo están haciendo, y con qué resultados. Sólo cuando varias conversaciones sobre el cambio construyen una visión y un ambiente en la esfera pública que lo hace posible, las condiciones de las escuelas pueden empezar a

mejorar. Si bien no creemos que los investigadores de la educación pueden, o deben, definir la dirección del cambio educativo, sí pueden organizar su práctica para que sea de mayor ayuda para el aprendizaje y el cambio organizacional, pensando, explícitamente, en los nueve momentos que aquí sugerimos. Esto requiere reconocer las limitaciones de su propia competencia profesional para definir qué camino deben seguir los sistemas educativos, y verse a sí mismos como portadores de intereses en un proceso dinámico de diálogo con otros, cuyas interacciones definen lo que hacen los sistemas educativos y lo que no consiguen hacer.

Reconociendo que los sistemas educativos no son máquinas, sino arenas de conflicto, y que lo que hacen los sistemas educativos refleja cómo construyen las personas sus roles respecto a esos sistemas, los investigadores pueden facilitar el desarrollo de conocimiento y el aprendizaje organizacional sostenido. Las guías clave son el diálogo democrático, el otorgamiento de facultades, el tiempo, la persistencia y la paciencia. Este modelo no es una panacea, una cura rápida o una receta mágica que conducirá al éxito en todas partes. Pero hemos aprendido a preferirlo sobre otras alternativas.

Bibliografía

- Ackoff, R., *Redesigning the future*, Nueva York, John Wiley, 1974.
- Agarwala, R., *Planning in developing countries*, Washington, D. C., World Bank Staff Working Papers, 1983.
- Aguerrondo, I., *La escuela como organización inteligente*, Buenos Aires, Troquel, 1996.
- Alkhafaji, A. F., *A stakeholder approach to corporate governance: Managing in a dynamic environment*, Nueva York, Quorum Books, 1989.
- Allison, G. T., *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little Brown, 1971.
- Ansoff, I., *Corporate strategy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1965.
- Appadurai, A., "Disjuncture and difference in the global cultural economy", en M. Featherstone (ed.), *Global culture*, Londres, Sage, 1990, pp. 295-310.
- Argyris, C. y D. A. Schon, *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading, Mass, Addison-Wesley, 1978.
- Ayers, T. D., "Stakeholders as partners in evaluation: A stakeholder-collaborative approach", en *Evaluation and Program Planning*, 10 (3), 1987, pp. 263-271.
- Bamberger, M., "The Politics of evaluation in developing countries", en *Evaluation and Program Planning*, 14 (4), 1991, pp. 325-339.
- Bell, C. L. G., "The political framework", en H. Chenery *et al.* (ed.), *Redistribution with growth*, Nueva York, Oxford University Press, 1974.
- Benveniste, G., *Mastering the politics of planning*, San Francisco, Jossey-Bass, 1991.
- Bohme, G. y N. Stehr (eds.), *The knowledge society: The growing impact of scientific knowledge on social relations*, Norwell, Mass., Kluwer, 1986.
- Brandon, P. R., M. A. Lindberg y Z. Wang, "Enhancing validity through 'beneficiaries' equitable involvement in evaluation", en *Evaluation and Program Planning*, 16 (4), 1993a, pp. 287-293.

- _____, "Involving program beneficiaries in the early stages of evaluation: Issues of consequential validity and influence", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15 (4), 1993b, pp. 420-428.
- Braverman, H., *Labor and monopoly capital*, Nueva York, Monthly Review Press, 1974.
- Braybrooke, D. y C. Lindblom, *A strategy of decision: Policy evaluation as a social process*, Nueva York, Free Press, 1963.
- Bryk, A. S. (ed.), *Stakeholder-based evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1983.
- Bryson, J., *Strategic planning for public and nonprofit organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1990.
- Buchert, L. y K. King (eds.), *Consultancy and research in international education*, Bonn, German Foundation for International Development, 1996.
- Caplan, N. S. et al., *The use of social science knowledge in policy decisions at the national level*, Ann Arbor, Institute for Social Research, University of Michigan, 1975.
- Cariola, P., "Lessons learned from REDUC (1972-1992)", en N. F. McGinn (ed.), *Crossing lines: Research and policy networks for developing country education*, Westport, Conn, Praeger, 1996, pp. 155-157.
- Carton, M., "Educational networking in French-speaking West Africa: Hope or fallacy?", en N. F. McGinn (ed.), *Crossing Lines: Research and policy networks for developing country education*, Westport, Conn, Praeger, 1996, pp. 113-116
- Cassidy, T., "A framework for organizing information system interventions", ponencia presentada en la Conferencia Anual de la Comparative and International Education Society, marzo, Williamsburg, Virginia, 1996.
- Chapman, D. y C. Carrier (eds.), *Improving educational quality: A global perspective*, Nueva York, Greenwood Press, 1990.
- Chapman, D. y L. Mahleck, *From data to action: Information systems in educational planning*, París, International Institute for Educational Planning, UNESCO, 1993.
- Clune, W., "The best path to systemic educational policy: Standard/decentralized or differentiated/decentralized?", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15 (3), 1993, pp. 233-254.
- Coleman, J., *Equality of educational opportunity*, Washington, D. C., U. S., Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1966.

- Collins, D., "Organizational harm, legal condemnation and stakeholder retaliation: A typology, research agenda and application", en *Journal of Business Ethics*, 8 (1), 1989, pp. 1-13.
- Cousins, J. B. y L. M. Earl, "The Case for participatory evaluation", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14 (4), 1992, pp. 397-418.
- Crouch, L. A., "Success in policy reform through policy dialogue", Research Triangle Park, NC., Research Triangle Institute, documento de trabajo no publicado, 1993.
- Crouch, L. A., E. Vegas y R. Johnson, *Policy dialogue and reform in the education sector: Necessary steps and conditions*, Research Triangle Park, N. C., Research Triangle Institute, Center for International Development, 1993.
- Darling-Hammond, L. y M. W. McLaughlin, "Policies that support professional development in an era of reform", en *Phi Delta Kappan*, 76 (8), 1995, pp. 597-604.
- Davies, L., *Equity and efficiency? School management in an international context*, Londres, Falmer Press, 1990.
- Davis, R. G., "Trip report on Egypt" en memorandum del 16 de octubre, Cambridge, Mass., Harvard Institute for International Development, 1986.
- DeLeon, P., "The democratization of the policy science", en *Public Administration Review*, 52 (2), 1992, pp. 125-129.
- Derthick, M., *New towns in-town: Why a federal program failed*, Washington, D. C., Urban Institute, 1972.
- Deutsch, K., *Nationalism and social communication*, Nueva York, MIT Press, 1966.
- Donors to African Education Task Force, "Who owns the programmes? Issue raised during dialogue on African education", en *IIEP Newsletter*, enero-marzo, 1994.
- Doron, G., "Telling the big stories —Policy responses to analytical complexity: A comment", en *Journal of Policy Analysis and Management*, 5 (4), 1986, pp. 798-802.
- Downs, G.W. y P. D. Larkey, *The search for government efficiency: From hubris to helplessness*, Filadelfia, Temple University Press, 1986.
- Drucker, P. F., *Post-capitalist society*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 1993.
- Dunn, W. N., "The two-communities metaphorical model of knowledge use: an exploratory case study", en *Knowledge: Creation, Diffusion, Culture*, Filadelfia, 1 (4), 1980, pp. 515-537.

- Elley, W., *How in the world do students read? IEA study of reading literacy*, Newark, Del., International Reading Association. International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 1992.
- Feldman, C., *Order without design: Information production and policy making*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1989.
- FLACSO, *¿Es posible concertar las políticas educativas?*, Buenos Aires, Mino y Dávila Editores, 1995.
- Flores, F., *Creando organizaciones para el futuro*, Santiago, Chile, Dolmen Ediciones, 1995.
- Forester, J., *Planning in the face of power*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- Freeman, R. E., *Strategic management: A stakeholder approach*, Boston, Pitman, 1984.
- Friedmann, J., *Planning in the public domain: From knowledge to action*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1987.
- Fuhrman, S. y S. M. Johnson, "Lessons from Victoria", en *Phi Delta Kappan*, 75 (10), 1994, pp. 770-772, 774.
- Fuller, B., "What school factors raise student achievement in the third world?", en *Review of Educational Research*, 57 (2), 1987, pp. 255-292.
- Fuller, B. y P. Clarke, "Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules and pedagogy", en *Review of Educational Research*, 64 (1), 1994, pp. 119-157.
- Gellner, E., *Nations and nationalism*, Westport, Conn., Westwood, 1983.
- Gibbons, M., C. Limojes, H. Nowatney, S. Schawrtzman, P. Scott y M. Trow, *The New production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. Londres, Sage, 1995.
- Godet, M., *From anticipation to action: A handbook of strategic prospective*, París, UNESCO, 1991.
- Grindle, M. S., *Politics and policy implementation in the Third World*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1980.
- Habermas, J., *Knowledge and human interests*, Boston, Beacon Press, 1971.
- Hallett, M. A. y R. Rogers, "The push for 'Truth in sentencing': Evaluating competing stakeholders", en *Evaluation and Program Planning*, 17 (2), 1994, pp. 187-196.
- Hannaway, J. y M. Carnoy, *Decentralization and school improvement: Can we fulfill the promise?*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993.
- Harrison, M., *Diagnosing organizations*, Thousand Oaks, Calif., Sage, 1994.

- Hatten, K. y M. L. Hatten, *Effective strategic management analysis and action*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1988.
- Havelock, R. G., *Bibliography on knowledge utilization and dissemination*, Ann Arbor, Center for Research on the Utilization of Scientific Knowledge, University of Michigan, 1972.
- Henry, G. T., K. C. Dickey y J. C. Areson, "Stakeholder participation in educational performance monitoring systems", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 13 (2), 1991, pp. 177-188.
- Herman, J., L. Lyons-Morris y C. T. Fitz-Gibbon, *Evaluator's handbook*, Newbury Park, Calif., Sage, 1987.
- Heyneman, S. P., "Economics of education: Disappointments and potential", en *Prospects* 25 (4), 1995, pp. 559-583.
- Hoos, I. R., *Systems analysis in public policy: A critique*, Berkeley, University of California Press, 1971.
- Hopkins, D. (ed.), *Improving the quality of schooling: Lessons from the OECD International School Improvement project*, Londres, Falmer Press, 1989.
- Husen, T., "Issues and their background", en T. Husen y M. Kogan (ed.), *Educational research and policy. How do they relate?*, Oxford, Pergamon Press, 1984.
- _____, "Educational research and policy-making", en T. Husen y N. Postlethwaite (ed.) [1857-1864], *International encyclopedia of education*, Oxford, Pergamon Press, 1994.
- Husen, T. y M. Kogan (eds.), *Educational research and policy. How do they relate?* Oxford, Pergamon Press, 1984.
- Improving the Efficiency of Educational Systems (IEES), *Indonesia, Education and human resources sector review*, Tallahassee, Learning Systems Institute Florida State University, 1986.
- _____, *Liberia. Education and human resources sector assessment*, Tallahassee, Learning Systems Institute, Florida State University, 1988a.
- _____, *Nepal. Education and human resources sector assessment*, Tallahassee, Learning Systems Institute, Florida State University, 1988b.
- Kannapel, P. J., B. D. Moore, P. Coe y L. Aagaard, "Six heads are better than one? School-based decision-making in rural Kentucky", en *Journal of Research in Rural Education* 11 (1), 1995, pp. 15-23.
- Kanter, R. M., *When giants learn to dance*, Nueva York, Touchstone Books, 1990.

- Kelly, M. y S. Maynard-Moody, "Policy analysis in the post-positivist era: Engaging stakeholders in evaluating the economic development districts program", en *Public Administration Review*, 53 (2), 1993, pp. 135-142.
- Kemmerer, F., *Utilizing education and human resource sector analyses*, París, International Institute for Educational Planning, UNESCO, 1994.
- King, K., "Networking as a knowledge system", en N. F. McGinn (ed.), *Crossing lines: Research and policy networks for developing country education*, Westport, Conn., Praeger, 1996, pp. 19-21,
- Kogan, M., N. Konnan y M. Henkel, *Government's commissioning of research: A case study*, Uxbridge, Inglaterra, Department of Government, Brunel University, 1980.
- Lampinen, O., *The utilization of social science research in public policy*, Helsinki, Vapk-Publishing, Government Printing Centre, 1992.
- Langtry, B., "Stakeholders and the moral responsibilities of business", en *Business Ethics Quarterly*, 4 (4), 1994, pp. 445-458.
- Lauglo, J., "Forms of decentralization and their implications for evaluation", en *Comparative Education*, 31 (1), 1995, pp. 5-29.
- Lawler, E., A. Mohrman, S. Mohrman, G. Ledford, T. Cummings y Asociados, *Doing research that is useful for theory and practice*, San Francisco, Jossey-Bass, 1985.
- Lawrence, J. E. S., "Engaging recipients in development evaluation: The stakeholder approach", en *Evaluation Review* 13 (3), 1989, pp. 243-256.
- Levin, H., "Why isn't educational research more useful?" en *Prospects*, 8 (2), 1982, pp. 157-166.
- Linstone, H. A. y A. J. Meltsner, *Multiple perspectives for decision making: Bridging the gap between analysis and action*, Nueva York, North-Holland, Elsevier Science Publishing, 1984.
- Lockheed, M. y A. Verspoor, *Improving primary education in developing countries: A review of policy options*, Washington, D.C., World Bank, 1991.
- Loera, A., "The Third World educational research database", Cambridge, Mass., Harvard Institute for International Development, BRIDGES project, Documento no publicado, 1988.
- Lynn, L. E., Jr., "Policy analysis in the bureaucracy: How new? How effective?", en *Journal of Policy Analysis and Management*, 8 (3), 1989, pp. 373-377.

- Malen, B., R. Ogawa y J. Kranz, "What do we know about school-based management? A case study of the literature", en W. Clune y J. Witte (eds.), *Choice and control in American education*, vol. 2, *The practice of choice, decentralization and school restructuring*, Londres, Falmer Press, 1990.
- March, J. G. y H. A. Simon, *Organizations*, Nueva York, Wiley and Sons, 1958.
- Marjoe, G. y A. Wildavsky, "Implementation as evolution", en J. Pressman y A. Wildavsky (eds.), *Implementation*, 3a. ed., Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1979, pp. 163-180.
- Maxwell, J. A. e Y. S. Lincoln, "Methodology and epistemology: A dialogue", en *Harvard Educational Review*, 60 (9), 1990, pp. 497-512.
- Mayer, O. G., "Policy dialogue between multilateral institutions and developing countries", en *Intereconomic: Review of Trade and Development*, 25, 1990, pp. 163-170.
- McGinn, N., "The impact of supranational organizations on public education", en *International Journal of Educational Development*, 14 (3), 1994, pp. 289-298.
- McGinn, N. y A. Borden, *Framing questions, constructing answers: Linking research with education policy for developing countries*, Cambridge, Mass., HIID and Harvard University Press, 1995.
- McGinn, N. y S. Street, "Educational decentralization: Weak state or strong state?", en *Comparative Education Review*, 30 (4), 1986, pp. 471-490.
- McGinn, N. F. (ed.), *Crossing lines: Research and policy networks for developing country education*, Westport, Conn., Praeger, 1996.
- McKillip, H., *Need analysis*, Thousand Oaks, Calif., Sage, 1987.
- Mingat, A. y J. P. Tang, *Analytical tools for sector work in education*, Washington, D. C., World Bank, 1988.
- Moore, C., *Group techniques for idea building*, Thousand Oaks, Cal., Sage, 1994.
- Núñez-Collado, A., *Concertación: La cultura del diálogo*, República Dominicana, Pontificia Universidad Madre y Maestra, 1994.
- Ojeda Delgado, A., "Educación superior, economía y sociedad en el occidente de México", en *Comercio Exterior*, 44 (3), 1994, pp. 253-257.
- Oman, C., *Globalization and regionalization: the challenge for developing countries*, París, Organization para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 1994.

- Pigozzi, M. J. y V. Cieutat, *Education and human resources sector assessment manual*, Tallahassee, Florida State University, 1988.
- Porter, R., *Knowledge utilization and the process of policy formation. Toward a framework for Africa*, Washington, D. C., Academy for Educational Development, 1995.
- Postlethwaite, T. N., "Research and policy-making in education: Some possible links", en T. Husen y M. Kogan (eds.), *Educational research and policy. How do they relate?*, Oxford, Pergamon Press, 1994.
- Prawda, J., *Educational decentralization in Latin America: Lessons learned*, Washington, D. C., World Bank, A View from LATHR No. 27, 1992.
- Pressman, J. L. y A. B. Wildavsky, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1979.
- Psacharopoulos, G., "The planning of education: Where do we stand?", en *Comparative Education Review*, 30 (4), 1986, pp. 560-573.
- _____, "Comparative education: From theory to practice, or are you A;\neo.* or B;*.ist?", en *Comparative Education Review*, 34 (3), 1990, pp. 369-380.
- Psacharopoulos, G. y M. Woodhall, *Education for development: An analysis of investment choices*, Nueva York, Oxford University Press, 1985.
- Reich, M. R. y D. M. Cooper, *Political mapping: Computer-assisted political analysis*, Newton Center, Mass., PoliMap, 1995.
- Reich, R. B. (ed.), *The power of public ideas*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1988.
- Reimers, F., "Participation, policy dialogue and education sector analysis", en J. Lynch, C. Modgil y S. Modgil (eds.), *Education and development. Tradition and innovation*, vol. 1, *Concepts, approaches and assumptions*, Londres, Cassell, 1997a.
- _____, "The role of the community in expanding educational opportunities. The EDUCO schools in El Salvador", en J. Lynch, C. Modgil y S. Modgil (eds.), *Education and development. Tradition and innovation*. vol. 2, *Equity and excellence in education for development*, Londres, Cassell, 1997b.
- Reimers, F. (ed.), *La Educación en El Salvador de cara al siglo XXI: Desafíos y oportunidades*, San Salvador, UCA Editores, 1995.

- Reimers, F., N. McGinn y K. Wild, *Confronting future challenges: Educational information, research and decision-making*, París, International Bureau of Education, UNESCO, 1995.
- Rhenman, E., *Industrial democracy and industrial management*, Londres, Tavistock Institute, 1968.
- Richardson, A., C. Jackson y W. Sykes, *Taking research seriously*, Londres, Department of Health, 1990.
- Rondinelli, D., J. Middleton y A. M. Verspoor, *Planning education reform in developing countries: The contingency approach*, Durham, University of North Carolina Press, 1990.
- Salmen, L. F., “Beneficiary assessment: Improving the design and implementation of development projects”, en *Evaluation Review*, 13 (3), 1989, pp. 273-291.
- Sander, B., *Gestión educativa en América Latina*, Buenos Aires, Troquel, 1996.
- Schlossberger, E., “A new model of business: Dual-Invester theory”, en *Business Ethics Quarterly* 4 (4), 1994, pp. 459-474.
- Schumacher, E. F., *A guide for the perplexed*, Nueva York, Harper and Row, 1977.
- Senge, P. M., *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, Nueva York, Doubleday, 1990.
- Shaeffer, S. y J. A. Nkinyangi (eds.), *Educational research environments in the development world*, Ottawa, International Development Research Centre, 1983.
- Shavelson, R., “Contributions of educational research to policy and practice: Constructing, challenging, changing cognition”, en *Educational Researcher*, 17 (7), 1988, pp. 4-11.
- Shulman, L., *Research in teaching and learning*, Nueva York, Macmillan, 1990.
- Simon, H. A., *The sciences of the artificial*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1969.
- Snow, C. P., *The two cultures and the scientific revolution*, Nueva York, Cambridge University Press, 1959.
- Snyder, C. W. (ed.), *Consultation of change. Proceedings of the Etosha conference*, Tallahassee, Learning Systems Institute, Florida State University, 1991.
- Snyder, W., Comunicación personal por vía telefónica, 26 de mayo, 1994.

- Stake, R. (ed.), *Evaluating the art in education: A responsive approach*, Columbus, Ohio, Merrill, 1975.
- Stokey, E. y R. Zeckhauser, *A primer for policy analysis*, Nueva York, W. W. Norton, 1978.
- Stoner, J. A. F. y R. E. Freeman, *Management*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1992.
- Tatto, M., D. Nielsen y W. Cummings, *Comparing the effects and costs of different approaches for educating primary school teachers: The case of Sri Lanka*, Cambridge, Mass., Harvard University, 1991.
- Thompson, R. J., "Facilitating commitment, consensus, credibility, and visibility through collaborative foreign assistance project evaluations", en *Evaluation and Program Planning*, 14 (4), 1991, pp. 341-350.
- Timar, T. B. y D. L. Kirp, "Education reform in the 1980s: Lessons from the States", en *Phi Delta Kappan*, 70 (7), 1989, pp. 504-511.
- Toffler, A., *Powershift: Knowledge, wealth and violence at the edge of the 21st century*, Nueva York, Bantam, 1990.
- Toro, B., "La calidad de la educación primaria, medios de comunicación masiva y comunidad civil", en *Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, 28, 1992, pp. 91-120.
- Trow, M., "Policy analysis", en T. Husen y N. Postelthwaite (eds.), *International encyclopedia of education* Oxford, Pergamon Press, 1994, pp. 4550-4556.
- United States Agency for International Development (USAID), *Lessons learned in basic education in the developing world*, Washington, D. C., Bureau for Science and Technology, Office of Education, 1990.
- Vélez, E., E. Schiefelbein y J. Valenzuela, *Factors affecting achievement in primary education*, Washington, D. C., World Bank, 1993.
- Vielle, J. P., *The impact of research on educational change*, Ottawa, International Development Research Centre, 1981.
- Villegas-Reimers, E., "La reforma educativa venezolana de 1980: Una evaluación de su impacto en la educación de maestros en relación a los nuevos programas de educación básica", en *Revista Paraguaya de Sociología*, 89, 1994, pp. 225-234.
- _____, "Values in education in the primary and secondary school curriculum: A cross-country study in Latin America and the Caribbean", en J. Lynch, C. Modgil y S. Modgil (eds.), *Education and development. Tradition*

- and innovation, vol. 3, *Innovations in delivering primary education*, Londres, Cassell, 1996.
- Villegas-Reimers, E. y F. Reimers, “Where are 60 million teachers? The missing voice in educational reforms around the world”, en *Prospects*, 3 (26), 1996, pp. 469-492.
- Walberg, H. J. y R. P. Niemiec, “Is Chicago School Reform Working?”, *Phi Delta Kappan*, 75 (9), 1994, pp. 713-715,
- Warwick, D. P., *Bitter Pills*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Warwick, D. P. y F. Reimers, *Hope or despair?*, Westport, Conn., Praeger, 1995.
- Warwick, D. P., F. Reimers, y N. McGinn, “The implementation of educational innovations: Lessons from Pakistan”, en *International Journal of Educational Development*, 12 (1), 1992, pp. 297-307.
- Webber, D. J., “The distribution and use of policy knowledge in the policy process”, en *Knowledge and Policy* 4 (4), 1991, pp. 6-35.
- Weiss, C. H., “The many meanings of research utilization”, en *Public Administration Review*, sept.-oct., 1979, pp. 426-431,
- _____, “The Stakeholder approach to evaluation: Origins and promise”, en A. S. Bryk (ed.), *Stakeholder-based evaluation new*, San Francisco, Jossey-Bass, 1983.
- _____, “Congressional committees as users of analysis”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, 8 (3), 1989, pp. 411-431.
- Weiss, C. H. (ed.), *Using social science research in public policy making*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1977.
- Weiss, J. W., *Business ethics: A managerial stakeholder approach*, Belmont, Calif., Wadsworth Publishing, 1994.
- Welsh, T., “The politics of valuing in information system construction”, en D. Chapman y L. Mahlek (eds.), *From data to action: Information systems in educational planning*, París, International Institute for Educational Planning, UNESCO, 1993, pp. 92-116.
- Welsh, T. y N. McGinn, “Toward a methodology of stakeholder analysis”, Cambridge, Mass, Harvard Institute for International Development, documento no publicado, 1996.
- Whittington, D. y D. Macrae, Jr., “The issue of standing in cost-benefit analysis”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, 5 (4), 1986, pp. 665-682.

- Wicks, A. C., D. R., Gilbert, Jr. y R. E. Freeman, "A feminist reinterpretation of the stakeholder concept", en *Business Ethics Quarterly*, 4 (4), 1994, pp. 75-497.
- Wildavsky, A. B., *Budgeting: A comparative theory of budgetary process*, Boston, Little, Brown, 1975.
- Womack, J., D. Jones y D. Roos, *The machine that changed the world*, Nueva York, Macmillan, 1990.
- Wong, K., "Bureaucracy and school effectiveness", en T. Husen y N. Postlethwaite (eds.), *International encyclopedia of education*, Oxford, Pergamon Press, 1993, pp. 589-594.
- World Bank, *El Salvador community education strategy: Decentralized school management*, Report No. 13502-ES., Washington, D. C., World Bank, 1994.

Índice analítico

- ABEL
 - proyecto 122
- Acceso a la escolaridad 23
- ACE
 - El Salvador 34–35
- África 110, 111, 124, 145
- África occidental francesa 111
- Agencias de asistencia internacional
 - importancia del financiamiento 75–77
 - problemas causados por 75
- Ajuste estructural 112
- Alemania 119
- Análisis de datos
 - e impacto en la formulación de política 127
- Análisis de la política
 - como ciencia de diseño 104
 - como ejercicio técnico 58
 - como sinónimo de investigación 25
 - distinta de la investigación académica 117
 - enfoque racional-deductivo 55
 - influye más en administradores que legisladores 119–120
 - modos de manipular la información 113
 - orígenes 57
 - supuestos 57
 - y la planeación 54
- Análisis de portadores de intereses en la investigación evaluativa 85
- APEID 120
- Aprendizaje organizacional
 - 60, 65, 67, 231, 233–236
 - como antecedente de la política 60
 - cómo ayuda la investigación 156
 - como diálogo sobre la política 158
 - como resultado del diálogo 155
 - condiciones para 157
 - desfavorablemente afectado por las agencias de asi 75
 - importancia de 52
 - tipos de aprendizaje que fomenta 67
- Banco Interamericano de Desarrollo 92, 209
- Banco Mundial 59, 92, 108, 120, 121, 134, 173, 196, 209
- Bohr, Nils 56
- Brasil 146
- Braybrooke, David 55
- BRIDGES
 - proyecto 105, 121, 131, 132, 174, 185, 186
- Cambios en la tecnología
 - impacto en la educación de 39
- CARNEID 141–142
- Cartografía política
 - método para la identificación de portadores de intereses 87, 88
- Centralización
 - problemas causados por la 74
- CNIE
 - Egipto 178
- Coleman, James 26, 45, 105
- Colombia 28, 193–197
- Comte, Augusto 56
- Comunicación
 - su papel en la formulación política 50
- Confianza
 - su importancia en el diálogo 64
- Conflicto
 - su valor en la promoción del diálogo 49
- Conocimiento
 - como construcción 64
 - intermediario de 117
 - productores y consumidores de 141–142
 - resultado del diálogo entre portadores de intereses 63
 - utilización del 17, 98, 99, 101, 103, 107, 115, 125, 139, 153–155
 - y acción 55
- Conocimiento técnico
 - limitaciones del 67
- Convergencia e investigación académica 65

Diálogo informado

- CORDEE 120
- Corea 146

- Darwin, Charles 56
- Democracia
 - importancia de la 50
 - preferencia por la 49
- Descentralización
 - 135, 137, 193, 199, 203, 205
 - avances en la investigación 32
 - como ideología 33
 - como respuesta a consideraciones políticas 28
 - como tópico en la evaluación en Paraguay 159
 - dificultades en la implementación 73–74
 - escaso uso de la investigación en la formulación de política para 33
 - investigaciones ignoradas en El Salvador 34
 - lecciones aprendidas de la investigación 31
 - y la importancia de la localización del conocimiento 99
- Determinantes del logro de los estudiantes
 - 26, 47, 129–131, 131
- Diálogo
 - apoyado por el conflicto 48–49
 - definición de 63
 - importancia de la confianza 64
 - importancia para el aprendizaje organizacional 52. *Ver también*
- Diálogo informado 50, 207
- Diálogo sobre la política 49, 112
 - carencia de investigación sobre 112
 - como aprendizaje organizacional 155
 - como aprendizaje organizacional en Paraguay 216
 - como dialéctica entre valores y hechos 66
 - como negociación 139–141
 - como persuasión 153
 - como venta de ideas 113
 - condiciones para un proceso unilateral de persuasión 112
 - dificultades con la participación 146
 - enfoques participativos 141
 - genuino vs manipulador 112
 - implicaciones para el proceso de diseño de investigación 141–142
 - importancia del contexto 67
 - y negociación como medio de formación de la política 50
- Difusión 101
 - a través del trabajo en redes 123
 - como causa de la brecha entre investigación y formulación 102–103
 - obstáculos para la 116–117
 - por medio de síntesis de investigación 121–123
 - vs diálogo como método para acrecentar la utilización de conocimiento 117
- Disciplinas
 - como limitantes en la solución de problemas 65–66

- Educación
 - como profesión de bajo estatus 78
- EDUCO
 - El Salvador 34, 35, 45, 152–153
 - evaluación 36
- Egipto 23, 24, 171–181, 186
 - evaluación del sector 172
 - evaluaciones del sistema educativo 171
 - investigación sobre la educación en 176
 - Ministerio de Educación 172
 - proyectos de la USAID 174
- Einstein, Albert 56
- EIPDAS 120
- El Salvador
 - 32, 34, 128, 129, 136, 137, 139
 - diálogo con el Ministerio como parte de 154

- estudio de caso sobre la participación 151, 199
- evaluación del sector 127, 128, 133, 137
- resultado del diálogo 205–206
- resultados de la participación 206–207
- solicitud de propuestas 199
- y conflictos 152
- ERNESA 111
- Escuela
 - como fábrica 39
 - funcionamiento de la 28
- Espacio de diálogo
 - definición de 65
 - dimensiones de 65
- Estados Unidos 39, 86, 88, 92, 105, 173, 176, 178
- Euclides 56
- Europa 37, 39, 120, 124
- Evaluación del sector 133, 135, 147
 - como método de comunicación con los formuladores de política 137
 - como método de recolección de datos 135
 - contenidos de 133
 - definición de 133
 - difusión vs diálogo 140
 - identificación de portadores de intereses 137
 - implementadas en El Salvador 137
 - importancia del diálogo 140
 - medio para estimular el diálogo nacional 140
 - procedimientos y métodos 135
 - semejanza con la investigación evaluativa 133
- Evaluación participativa 85
- Expertos
 - como intermediarios entre investigación y formulac 118
 - investigadores como 52
 - uso de maestros como 214
 - y formuladores de política como fuente de conocimiento 115
 - y maestros como fuente de conocimiento 68
- Filipinas 120
- Finlandia 118
- Formulación de política
 - como negociación 61
 - como proceso de plantear preguntas 53–54
 - definición de 53
 - dimensión normativa 67
 - e intereses de los portadores de intereses 36
 - enfoque participativo 50
 - impacto de los sistemas automatizados de información 125–126
 - obstáculos para la precisión 51
 - papel de la comunicación 49
 - proceso como explicación de la escasa investigación 47
 - utilización 21
- Formuladores de política
 - competencia técnica del experto por parte de los 142
 - conocimiento especial que poseen los 115
 - etapas en la participación 147
 - participación en el análisis de datos 149
 - participación en el diseño de la investigación 147
 - participación en el proceso de investigación 147
 - quiénes son los 143, 155
 - subestimación de la competencia técnica del experto por parte de los, 144
- Forum, The* 122
- Globalización 21
 - definición de 37
 - implicaciones para la educación 40
- Gran Bretaña 105, 178
- Grupos focalizados
 - como parte del proceso de diálogo sobre la política 205, 212

Diálogo informado

- entrevista con 132–142
- GTZ 121
- Habermas, Jürgen 49
- Haití 136
- HIID 36, 122, 127, 128, 129, 136, 148, 159, 185, 186, 187, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 198
- Honduras 185, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 223
 - encuesta sobre política educativa 185, 187
 - estudio sobre repetición 127, 128, 132, 191, 223
 - investigación y formulación de política 192
 - presentación de hallazgos 189
- IDRC 121
- IEA 102, 130
- IEES 133, 134, 135, 136, 140, 165, 175
- Impacto de la política
 - pensamiento convencional acerca del 53
- Implementación
 - como recurso de método 60
 - como transacción 60
 - investigación sobre 59
 - razones por las que las políticas no llegan a las 65
 - razones por las que los planes fracasan 59
 - y falta de coordinación entre financiamiento y programación 82
 - y proyectos internacionales apoyados 81
- Información a los formuladores de política sobre la investigación
 - cinco enfoques 118
 - como proceso de persuasión para aceptar la perspectiva del experto 112
 - dificultada por el complejo ambiente externo 84
 - enfoque convencional 61
 - enfoques de 98
 - por qué es tan difícil 70
 - un enfoque no convencional 219, 219–222
- INNOTECH 120
- Inspección 74. *Ver también* Supervisión: problemas de
- Intereses
 - categoría de 89
 - e identificación de portadores de 86, 88
 - influencia en la formulación política 61
 - momentos de la expresión por parte de portadores de 89
- Investigación
 - base de datos 120
 - características que contribuyen con la política 115–117
 - como método para acrecentar su utilización 121–123
 - conocimiento como producto 42–43
 - definición de 24
 - escaso uso en la formulación política 29
 - factores que limitan su conexión con la política 42
 - falta de relevancia de 46
 - formación de los fomuladores de política en 149–152
 - funciones de 36
 - limitaciones en las conclusiones derivadas de 47
 - modelo decisionista de 49
 - modelo pragmático de 49
 - modelo tecnocrático de 47, 49
 - objetivos 44
 - papel en la formulación de política 48
 - para la política 48
 - por qué llegó a ser importante en educación 97
 - por qué no es útil para la política 43

- producto o proceso 42
- revisión como medio de difundir información 120–121
- sinónimo de análisis de políticas 25
- síntesis 121
- sobre descentralización 33
- su contribución en la formulación de política 45
- tipos de 45–46
- uso del método comparativo dentro de la planeación 100
- utilización 21, 25, 26, 29
- y formulación de política 42
- y política 44, 46, 47
- Investigación académica 45
- Investigación descriptiva y explicativa 46
- Investigación educativa
 - como medio para la difusión 121–122
 - síntesis de 121
- Investigación evaluativa
 - semejanza con la evaluación del sector 135
- Investigación para la instrumentación 45
- Investigación por encuestas 128
 - cómo puede emplearse para aumentar la utilización 129
 - en Pakistán 131
 - y participación de los formuladores de política 130, 131
- Investigación sobre la política en educación
 - cuándo se inició 26
- Investigación-acción 45

- Jamaica 90, 91, 92
 - debate sobre la educación secundaria 90–94
 - demanda por educación secundaria 90
 - Proyecto ROSE 92–94
- Japón 39
- Jordania 106

- Leibnitz, Karl 56
- Lindblom, Charles 55

- Mach, Ernest 56
- Maestro
 - cambios en la definición de su tarea 27
 - formación y tecnología de instrucción 28
 - importancia de sindicatos 34
 - importancia en el logro estudiantil 28
- Materiales de instrucción 28
 - y logro estudiantil 28
- Mauricio, Isla de 145
- Ministerio de Educación
 - estructura del 73
- Modelo fabril de escuela 62–63
- Modelo racional de toma de decisiones
 - falta de correspondencia con la realidad 107

- Namibia 163, 169
- Negociación y diálogo
 - como medio para la negociación política 49–50
- NEIDA 120
- Newton, Isaac 56, 98, 105
- NORRAG 108

- Oficina Internacional de Educación 120
- Oportunidad de aprender 27

- Pakistán 30
 - encuesta de escuelas primarias 31, 131
 - evaluación de la implementación de proyectos innovadores 59
 - innovación para mejorar la calidad en las escuelas primarias 31
- Paraguay
 - aprendizaje organizacional 216
 - contacto con los funcionarios del Ministerio 154
 - educación bilingüe 148, 149

Diálogo informado

- ejemplo de participación en el diseño de investigación 148
- encuestas de maestros 132
- entrevista a grupos focalizados 132
- estudio de caso 158
- estudio de caso de la participación 151
- estudio de caso del aprendizaje organizacional 210
- introducción del nuevo currículo 31
- planeación estratégica 128, 216, 228, 232
- Participación
 - de portadores de intereses 84
 - dificultades de 141
 - impacto en el desempeño de la escuela 35
 - razones por las que los planificadores la evitan 146
 - ventajas de la 153–155
- Personal
 - como explicación del porqué la educación no cambia 76–77
 - como problema de los sistemas educativos 76–77
- Planeación
 - como actividad ritual 76
 - como conversación 63
 - como elaboración de planes 59
 - en ministerios de educación 75
 - orígenes de la 57
 - para el análisis de la política 60
 - problemas que se enfrentan cuando se planea 75
 - racional 57
 - sinónimo de análisis de política 54
- Planeación estratégica 52, 86
- Planeación racional 103
- Platón 55, 58
- Política (*politics*)
 - eliminación del análisis de la política (*policy*) 57–58
- Política (pública)
 - como historias convincentes 53
 - como resultado 41
 - como resultado de la negociación 50
 - decisión de 41
 - definición de 53
 - papel de la investigación en 47
- Popper, Karl 107
- Portadores de intereses (*stakeholders*) 49-50, 84–89
 - actores locales como 67–68
 - cambio en la participación de acuerdo con el momento 95
 - categorías de intereses de 89
 - como distribuidores de la educación 89
 - como fuente de conocimiento 65
 - como productores o generadores de educación 88–90
 - como usuarios de la educación 90
 - definición de 85–87, 88
 - ejemplos de 89–90
 - en El Salvador 199
 - en Honduras 192
 - herramienta de cartografía política 87–88
 - historia del concepto de 85
 - importancia de su inclusión 224
 - importancia del conocimiento para lograr sus metas 85
 - interesados en cuestiones de retención y clasificación 95
 - interesados en cuestiones de ubicación 95
 - interesados en la cuestión de acceso 93–94
 - marco para la identificación de 88
 - método para solicitar la visión de 132
 - métodos de identificación 86–88
 - momentos en que deben participar en el proceso de 87
 - participación de acuerdo con el problema de política 95
 - participación en el diseño de investigación 85

- potenciales o activos 88, 91
- potenciales o pasivos 88–89
- razones por las que es conveniente involucrarlos en la evaluación 85
- su papel en el diálogo 49
- su participación de acuerdo con la tarea 94–95
- su relación con el gobierno 91
- técnicas para obtener información de 87
- y educación secundaria en Jamaica 91
- Positivismo
 - exceso de confianza en el 87
 - padres del 55–57
- PPBS 106
- Problemas convergentes y divergentes 65–68
- Proceso participativo 199
- Producción flexible
 - impacto en el aprendizaje 39
 - razones por las que afectará a la educación 40
- Red de trabajo
 - la universidad como modelo clásico de 124
- Redes de trabajo
 - como enfoque "experto" para la utilización de conocimiento 124
 - como medio para desarrollar la confianza 124
 - como medio para difundir información 107, 123
 - como medio para la difusión 123
 - como organización secundaria 124–125
 - composición de 124
 - contrastes entre África, Europa y Estados Unidos 124
 - en África 110
 - en América Latina 108
 - impacto limitado en la política educativa 125
 - limitaciones políticas 110
- REDUC 109–110, 120, 213
 - lecciones aprendidas sobre la difusión 110
- Reformas a prueba de maestros
 - lo absurdo de 68
- ROSE 92
- RRAG 110
- Saint Simon, Comte de 56
- SEABAS 120
- SHARE 122
- SIDA 121
- Sistemas automatizados de información para la gestión educativa
 - pasos en la organización de 126
 - su impacto en la formulación de política 125–126
 - utilización del conocimiento 126–128
- Sistemas educativos
 - ausencia de rendición de cuentas 71–72
 - cambios de liderazgo en 79
 - capacidad de gestión 71
 - categoría de tareas 94
 - complejidad de 70
 - complejidad de la estructura 70
 - complejidad de las metas 72
 - complejo ambiente externo de 84
 - debilidades de 70
 - financiamiento 70–72
 - información sobre presupuestos y fondos 80
 - la información afecta su desempeño 71
 - negativamente afectado por la lenta liberación de 82–83
 - problemas de personal 77
 - quién establece las metas 72
 - y regulación excesiva 82
- Snow, C.P. 108
- Sócrates 98

Diálogo informado

- Sudáfrica 111
- Suecia 44, 106, 119
- Supervisión
 - problemas de 73–75
- Tailandia 186
- Tecnologías de producción
 - diferencias entre 39
 - impacto en la educación 40
- Teoría de las decisiones
 - aplicada a la utilización de conocimiento 103
- Teoría del caos 50–51
- Tiempo dedicado a las tareas 26
- Toma de decisiones 107
 - modelo basura 107
- Tomador de decisiones
 - participación en el diseño de investigación 131
- Tracy, Destutt 56
- UNESCO 120, 123, 186, 188, 189, 192
- USAID 92, 185, 186, 187, 189, 190, 191, 199, 200, 202, 205
- Validez de la investigación
 - critérios de 104
- Venezuela 31
- Verdad
 - como particular y temporal 99
 - como universal e inmutable 98

Índice de abreviaturas

ABEL	Advancing Basic Education and Literacy [Avances en Educación Básica y Alfabetización].
ACE	Asociaciones Comunales para la Educación.
APEID	Asia and Pacific Programmer of Educational Information for Developmente [Programa de Asia y el Pacífico de Información educativa para el Desarrollo].
BRIDGES	Basic Research and Implementation in Developing Education Systems [Investigación Básica e Implementación de Sistemas Educativos en Desarrollo].
CARNEID	Caribbean Network of Educational Innovation for Development [Red del Caribe de Innovación Educativa para el Desarrollo].
CNIE	Centro Nacional de Investigación Educativa.
CORDEE	Cooperation for Reinforcing the Development of Education in Europe [Cooperación para el Fortalecimiento del Desarrollo Educativo en Europa].
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad.
EIPDAS	Educational Innovation Programme for Development in Arab States [Programa de Innovación Educativa para el Desarrollo de los Estados Árabes].
ERNESA	Educational Research Network for Eastern and Southern Africa [Red de Investigación Educativa para África del Este y del Sur].
GTZ	German International Development Agency [Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional].

Diálogo informado

HIID	Harvard Institute for International Development [Instituto de Harvard para el Desarrollo].
IDRC	International Development Research Centre of Canada [Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá].
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement [Asociación Internacional para la Evaluación del logro Educativo].
IEES	Improving the Efficiency of Educational Systems Project [Proyecto para el Mejoramiento de la Eficiencia de los Sistemas Educativos].
NEIDA	Network of Educational Innovation for Development in Africa [Red de Innovación Educativa para el Desarrollo de África].
NORRAG	Northern Research Review and Advisory Group [Grupo del Norte de Revisión de Investigación y Asesoría].
PPBS	Programmed Planning and Budgeting System [Sistema Programado de Planeación y Elaboración de Presupuestos].
REDUC	Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación.
ROSE	Reform of Secondary Education [Reforma de la Educación Secundaria].
RRAG	Research Review and Advisory Group [Grupo de Revisión de Investigación y Asesoría].
SEABAS	South East Asia Bibliographic Abstract System [Sistemas de Resúmenes Bibliográficos del Sudeste de Asia].
SHARE	System to Help Access Research on Education [Sistema de Apoyo para el Acceso a la Investigación sobre Educación].
SIDA	Swedish International Development Agency [Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional].
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Organización de las Naciones Unidas para la Educación].
USAID	United States Agency for International Development [Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional].

