

Participación Ciudadana en Reformas de Políticas Educativas

Fernando Reimers*

* Institute Associate Harvard Institute for International Development.

Este artículo propone la necesidad de combinar el análisis técnico con la participación ciudadana en el diálogo sobre políticas educativas que permita a los países emprender procesos profundos, efectivos y sustentables de reforma educativa.

El artículo discute el porqué de la participación y del análisis y la lógica de intentar la articulación entre estos dos procesos. Luego examina un caso en el que esta articulación fue lograda exitosamente: El Salvador, en los años inmediatamente posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz. Finalmente, el artículo deriva varias lecciones de este caso y propone elementos para un modelo que permita un diálogo sobre políticas, tanto técnico como participativo.

This paper proposes the need to combine technical analysis with citizens' joint action in the dialogue about educational policies that may allow the countries to undertake supported, effective and deep educational reform processes. The "why" of this joint action and the logic of trying to articulate these two processes are discussed. The paper goes on to examine a case where this articulation was successfully achieved: El Salvador on the years following the Peace Agreements' signature. Finally, several lessons are derived from this case and some elements are proposed for a model which may allow a technical and participative dialogue about educational policies.

1. Introducción

Por “políticas educativas”, entiendo el conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos del sistema educativo.

El funcionamiento de un sistema educativo expresa un conjunto de políticas educativas explícitas o implícitas; son políticas explícitas aquellas diseñadas para producir ciertos estados en el equilibrio del sistema; por otra parte, las políticas implícitas son las que, por omisión, por no decidir atender ciertos aspectos del sistema o cambiarlos, equivalen a decidir que los mismos se mantengan en el estado presente en que se encuentran en el sistema. Por “reforma de políticas educativas”, entiendo las acciones deliberadas por cambiar el ‘equilibrio’ de un sistema educativo, cambiando la configuración de insumos, procesos y productos.

Una forma de guiar las decisiones para reformar las políticas educativas es apoyarse en análisis técnicos de diverso tipo. Por “análisis técnico de políticas”, entiendo las acciones orientadas a evaluar las opciones de políticas en su capacidad de mejorar la oportunidad de que los participantes aprendan (acceso, equidad o calidad), a mejorar la pertinencia de lo aprendido (calidad, relevancia o eficiencia externa), y a mejorar el aprovechamiento de los recursos dentro del sistema educativo o en el sector educativo relativo a otros sectores de inversión social (gestión, financiamiento, eficiencia interna y eficiencia externa).

El uso de metodologías tales como la planificación de recursos humanos, el análisis de las tasas de réditos a la educación, la investigación sobre el costo-efectividad de diversas opciones de políticas, los estudios sobre los factores que contribuyen al aprendizaje, son ejemplos de ejercicios racionales para identificar opciones de políticas educativas, que permitan orientar a quienes toman decisiones en relación a una reforma.

El análisis de políticas educativas es una profesión, de alta especialización en lugares en los que existe formación especializada para analistas de políticas públicas o educativas. La búsqueda de formas de alta racionalidad técnica para maximizar objetivos sociales en el funcionamiento del sistema educativo (acceso, equidad, calidad, eficiencia, relevancia) no es nueva, ha caracterizado a la familia de técnicas, metodologías y enfoques que se han desarrollado en el campo de la planificación educativa desde hace cuatro

décadas en el mundo. Un estudio reciente analiza un conjunto de casos en que la investigación y el análisis influyeron en la toma de decisiones de política y las condiciones que facilitaron esa articulación (Reimers y McGinn, 1995).

En años recientes, sin embargo, ha aumentado la preocupación por los límites de la planificación, o del análisis técnico sobre opciones de políticas, para lograr reformas efectivas y duraderas en los sistemas educativos. Esta preocupación tiene dos vertientes. De un lado el reconocimiento de que la complejidad de los problemas de los sistemas educativos desafía las respuestas simples que pueden obtenerse con el uso de una metodología o técnica de análisis.

Schumacher (1977) hace una distinción muy útil entre problemas divergentes y convergentes en el campo económico: por los segundos entiende aquellos que admiten una sola solución; por los primeros, aquellos que pueden tener más de una solución. Pienso que muchos de los problemas que enfrentan los tomadores de decisiones sobre políticas educativas son divergentes y no convergentes. Reconocemos hoy en día que los problemas educativos tienen dimensiones pedagógicas, económicas, burocráticas, legales, psicológicas, políticas y de otro tipo, de manera que no es fácil, para el analista de opciones de política educativa, identificar, recurriendo a una o varias técnicas de análisis racional, la opción o conjunto de opciones que pueden maximizar el logro de un conjunto de objetivos tales como acceso, eficiencia interna o externa, calidad o equidad. Las opciones deseables desde el punto de vista de la rentabilidad de la inversión de recursos públicos, pueden no serlo desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo político, o desde el punto de vista de las capacidades de desarrollo institucional de los sistemas a cargo de implementar tales opciones.

Una segunda vertiente de la preocupación por los límites de la planificación o el análisis de políticas educativas para identificar las opciones de reforma concierne a la viabilidad de su implementación. La literatura sobre la implementación de políticas públicas nos enseña que cuando un sistema toca a múltiples intereses, el momento de la implementación es el momento en el cual se expresan aquellas voces que no fueron escuchadas en el momento de la consideración de opciones y de toma de decisiones (Grindle, 1980). Las políticas de educación bilingüe que no cuentan con el apoyo de los padres y las comunidades, las reformas curriculares que no cuentan con el apoyo de los gremios de maestros, los cambios de tecnología educativa que no son apoyados por maestros o supervisores, son sólo algunos ejem-

plos de como aparentes reformas de política no se traducen en cambios en insumos, procesos o productos educativos, porque acciones, en la implementación, de actores ignorados o alienados en el proceso de definición de políticas contrarrestan el propósito de las decisiones.

En síntesis, las reformas educativas tienen más probabilidad de intentar acciones de cambio efectivas y sustentables, cuando en las mismas participan actores críticos para la implementación de las mismas.

Esto no significa que no hay lugar, en las reformas educativas, para el análisis técnico. Los ejercicios de intentar definir políticas educativas como resultado de consultas sobre los deseos de distintos actores, pueden fácilmente resultar en listas interminables de deseos, sin consistencia interna, sin viabilidad financiera, administrativa o política. La selección de opciones de reforma educativa requiere también de herramientas de alta racionalidad técnica. El desafío es, entonces, cómo combinar estas técnicas de la planificación educativa con mecanismos efectivos de participación ciudadana.

En este ensayo, elaboraré ideas sobre las dificultades para lograr un equilibrio efectivo entre participación y análisis de políticas educativas, discutiré un caso en el que logramos este equilibrio para definir una agenda de cambio educativo en El Salvador, y concluiré derivando varias lecciones para apoyar el diálogo sobre políticas combinando la participación ciudadana con el análisis técnico.

2. Planificar con participación, difícil pero necesario

Bajo el nombre de ‘planificación participativa’ se llevan a cabo prácticas diversas, muchas de las cuales consisten en ejercicios de participación y movilización social, en las que no es fácil reconocer que se busque maximizar un conjunto de objetivos en los esfuerzos de reformar un sistema educativo. Las interminables listas de deseos generadas en muchas de estas consultas maximizan el objetivo de movilizar políticamente; pero no es claro que maximizan el aprovechamiento de los recursos disponibles, las oportunidades de aprendizaje, la equidad en el sistema, la calidad o pertinencia de lo que se enseña. En consecuencia, muchos de estos ejercicios son más participación, que planificación. Los resultados pueden ser tan poco viables en su implementación como los resultados de la planificación de gabinete, en la que los analistas recurren a una o varias técnicas de análisis racional para identificar las mejores opciones de cambio.

Es por ello que muchos planificadores no recurren a formas participativas, tales como la consulta o el diálogo, en su búsqueda de opciones de cambio. Es común que las misiones de identificación y diseño de proyectos de organismos financieros internacionales, así como las ‘misiones de alto nivel’ que asesoran a gobiernos descansan más en el uso de metodologías de análisis racional, que en técnicas de consulta y participación¹.

“Los planificadores evitan los sistemas participativos formales por diversos motivos:

Los sistemas participativos consumen tiempo y recursos. La compleja tarea de resolver los múltiples intereses de un extenso grupo no puede resolverse fácilmente en un foro democrático abierto.

Los sistemas participativos exigen mucho de los participantes. Los clientes y beneficiarios no participan ni tienen la capacidad suficiente para resolver las cuestiones.

Los sistemas participativos requieren una franqueza y una divulgación total. Como veremos más adelante, ello no es siempre conveniente ni posible.

Los planificadores no están capacitados en la gestión de la participación. No desean ceder la limitada autoridad que pueden tener y temen que se ponga a prueba su autonomía profesional”. (Benveniste 1991, p. 47).

Dadas estas dificultades, ¿por qué insistir en la participación? Porque los problemas que los planificadores educativos tratan de resolver son complejos y no pueden comprenderse, y menos cambiarse, sino como un proceso de aproximaciones sucesivas, en el cual es necesario tomar en cuenta información sobre múltiples perspectivas de actores clave en relación al problema.

3. Una experiencia de diálogo sobre políticas educativas en El Salvador. Una asociación efectiva de participación y análisis técnico

A fines de 1993, dirigí un proyecto de apoyo al Ministerio de Educación de El Salvador. El objetivo de este proyecto era generar un diagnóstico

1. En otro trabajo reciente, discuto varios casos que ilustran el carácter no participativo de la tarea de los planificadores educativos (Reimers, 1995a).

sobre los principales problemas que encaraba el sistema educativo y sobre las opciones para responder a estos problemas. En el diseño de este proyecto propuse a la agencia de financiamiento, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, un concepto simple: el diagnóstico sería realizado por un grupo de especialistas de tres instituciones, la Universidad de Harvard, la Universidad Centro Americana y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo. Estos especialistas trabajarían en estrecha coordinación con el Ministerio de Educación y con un Grupo Asesor del Diagnóstico, el cual incluiría representantes de diversas organizaciones sociales. Un aspecto importante de la propuesta consistía en que especificamos que entendíamos que el cliente para este diagnóstico era el Grupo Asesor, más que la agencia de financiamiento o el Ministerio de Educación. Ello tendría consecuencias importantes, la primera que la mayor parte de nuestro tiempo de diálogo estaría dedicado a este grupo, la segunda que el informe sería escrito para ellos; ello implicaba tanto escribirlo en español como atendiendo a los marcos de referencia de este grupo, algo que contravenía las prácticas de los estudios de este tipo financiados por esta agencia de cooperación.

La razón para proponer que este grupo fuese el cliente del diagnóstico se basaba en nuestro supuesto de que un Gobierno electo durante la Guerra Civil, y al término de su gestión, no tenía un apoyo lo suficientemente amplio como para asumir una agenda de reforma educativa que tuviera un mínimo de legitimidad basada en consenso social. Igualmente nuestro énfasis en los aspectos diagnósticos del proyecto se basaba en el reconocimiento de que era necesario lograr un acuerdo mínimo, entre distintos grupos, sobre cuáles eran los problemas y prioridades del sistema educativo, antes de intentar acuerdos sobre las opciones de reforma.

La selección de las instituciones en El Salvador que trabajarían con la Universidad de Harvard se basó tanto en su conocida competencia técnica para llevar a cabo la empresa, como en la credibilidad que las mismas tenían frente a distintos grupos de la sociedad. La Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo, una organización establecida por el sector empresarial del país, tenía mucha credibilidad entre el sector productivo y el Gobierno, la Universidad Centro Americana, que durante los doce años de Guerra Civil jugó un papel de conciencia crítica de la sociedad, y en donde fueron asesinados, por un batallón militar de elite, los sacerdotes jesuitas que la dirigían, tenía gran credibilidad entre diversos grupos de la oposición y también del Gobierno.

La selección de los integrantes del Grupo Asesor se basó en un intento por mapear diversas instituciones: del ejecutivo, los Ministerios de Educación; Planificación y Finanzas; representantes de varios partidos políticos; del Arzobispado; de las Universidades; de los Sindicatos; de las Cámaras de Exportadores e Industriales y otros organismos no gubernamentales. En total, el Grupo Asesor incluyó a más de 50 personas, representando a unas 30 instituciones.

El trabajo se llevó a cabo de la siguiente manera. Establecimos con el Grupo Asesor un esquema sobre los temas que debería cubrir el diagnóstico y una agenda de reuniones semanales que se llevaron a cabo entre Septiembre y Diciembre de 1993. Como resultado de la primera reunión acordamos que el estudio tendría 10 capítulos y que abarcaría a cada uno de los principales subsectores de la educación (primaria, secundaria y superior) más algunos estudios especiales (educación técnica, no formal, financiamiento y administración). El equipo de técnicos de Harvard, la UCA y FEPADE, con el respaldo de técnicos del Ministerio de Educación, se dividió en 10 grupos, integrados por un total de 35 consultores, de los cuales 22 eran ciudadanos de El Salvador.

Cada uno de los grupos técnicos que dirigían los 10 estudios en que se dividía el análisis, organizó grupos dedicados a analizar asuntos y conclusiones referidos a cada uno de los temas investigados en la evaluación. Por ejemplo, el grupo que trabajaba en el capítulo de la educación no formal organizó un seminario de tres días de duración, al cual se invitó a más de 30 representantes de organismos no gubernamentales activos en la educación no formal a deliberar sobre los temas principales de dicho estudio.

Si bien se aclaró al comité que el informe final sería responsabilidad de los equipos técnicos, en la práctica las reuniones semanales sirvieron un doble propósito. Por una parte, ayudaron a los equipos técnicos que redactaron el estudio a comprender mejor las perspectivas del Grupo Asesor sobre el análisis de las políticas correspondientes. Este intercambio contribuyó a mejorar la comprensión de la complejidad y el carácter multidimensional de los temas en estudio. Al mismo tiempo, los integrantes del comité se encontraban más capacitados para fundamentar sus deliberaciones en base a evidencia presentada por los equipos técnicos.

“El resultado final fue la consecuencia de un largo proceso de intercambio de ideas, de múltiples rondas de reacción, del análisis de la información de fuentes primarias y experiencias, y de muchos borrado-

res de cada capítulo” (Presidente de FEPADE, citado en Barraza y otros, 1994).

No deben subestimarse las dificultades de reunir en una misma mesa a participantes que combatieron en bandos opuestos durante el conflicto. Si bien los acuerdos de paz se firmaron casi dos años antes de iniciarse este proyecto, no habían existido oportunidades, desde la firma de los acuerdos de paz (ni durante los muchos años que duró la guerra), para que comités pluralistas deliberaran sobre temas de política nacional. La participación en la actividad de diversas instituciones, tales como el Ministerio de Educación, FEPADE, UCA, USAID y la Universidad de Harvard, logró que tal actividad fuese lo suficientemente interesante para que los distintos grupos acordaran participar en la misma. Algunos indicaron repetidamente que el motivo por el cual acordaron participar fue que la combinación de las instituciones patrocinantes indicaba que no existía una predisposición ideológica o partidaria en el carácter de la actividad.

Intentamos mantener las discusiones por encima de temas coyunturales de política local. Por ejemplo, en la primera reunión una de las participantes, ex-líder de la oposición armada, sugirió que antes de ponerse de acuerdo sobre el curso de la reforma de la educación, el comité debería acordar una visión del ‘nuevo hombre’ de El Salvador. Mi respuesta fue que el objetivo era más modesto: llegar a un acuerdo sobre los ‘pequeños problemas’ del sistema educativo. En ese momento, algunos se mostraron desilusionados al descubrir que el Grupo Asesor no analizaría los temas ‘importantes’, como el tipo de sociedad que produciría el sistema de educación. Con el tiempo, se hizo evidente que los ‘pequeños problemas’ no eran tan pequeños, y que era posible lograr acuerdos sobre los mismos sin analizar los motivos por los cuales algunos grupos los percibían como problemas. Por ejemplo, logramos un rápido consenso sobre el hecho de que un problema que merecía urgente atención era el 15% de los niños que nunca ingresaba al primer grado, 25% para el 20% más pobre de la población. En conversaciones privadas con los miembros del Grupo Asesor quedó claro que los distintos grupos políticos consideraban esto un problema por diferentes razones, pero el grupo se concentró en el problema y en explorar opciones de solución, antes que en los sistemas de valores en base a los cuales este hecho era percibido como un problema.

Hacia fines de 1993, los miembros del Grupo Asesor recibieron borradores de los distintos capítulos del estudio para su análisis y para hacer

observaciones. Estos borradores también circularon entre numerosos miembros del Ministerio, las oficinas de la USAID y entre aquellos que habían participado en los distintos grupos. Ello sirvió dos propósitos: creó un incentivo para que la gente realmente leyera el informe y basado en la gran cantidad de comentarios que recibimos sabemos que leyeron los borradores con detenimiento. El proceso también ayudó a los redactores a conocer mejor a sus lectores, saber qué partes del informe no eran claras, cuáles necesitaban una mejor discusión y cuáles debían ser reconsideradas.

En enero de 1994, llevamos a cabo una serie de talleres convocados por el Comité Asesor para difundir los resultados del estudio. Se prepararon múltiples copias del estudio, el cual fue posteriormente publicado como libro por la editorial Universitaria de UCA (Reimers, 1995b). La estrategia de difusión del estudio incluyó una presentación y discusión con todos los candidatos presidenciales, con altos funcionarios del Ministerio de Educación, otra con 200 funcionarios del Ministerio de la capital y de distintas regiones del país. También tuvimos reuniones con la prensa, con la Cámara de Comercio y el sector privado, y con el público y la comunidad universitaria. Fueron distribuidas 500 copias del informe, además de los 1.500 ejemplares publicados por la editorial universitaria.

A menos de un mes de la presentación de los resultados del diagnóstico, la Ministra de Educación anunció una modificación del programa de enseñanza secundaria, de acuerdo a las recomendaciones del estudio. El Ministerio también comenzó a poner en ejecución un programa de descentralización administrativa de conformidad con las sugerencias contenidas en el capítulo correspondiente del estudio. Un grupo de empresarios privados realizó gestiones ante el Congreso utilizando el capítulo correspondiente del estudio como fuente principal de sus argumentos, con el fin de preparar el decreto para adoptar una ley que creara un instituto nacional de capacitación técnica. Las gestiones se basaron en las recomendaciones del estudio, en las cuales se proponía para el Estado una función normativa y de coordinación y la responsabilidad de la prestación real de la capacitación al sector privado.

El nuevo gobierno, después de entrar en funciones en el verano de 1994, pidió a la Ministra de Educación que continuara en dicha cartera, una medida de continuidad administrativa desacostumbrada en América Latina. Hasta fines de 1995 continuaba la Ministra en su cargo, junto con gran parte del plantel de alto nivel del Ministerio. La ex-directora de planeamiento, que

había participado activamente en el Grupo Asesor, fue nombrada Vice-Ministra de Educación.

Varias decisiones de política educativa adoptadas desde 1994 son consistentes con las recomendaciones del estudio, entre ellas, la prioridad a la expansión del acceso en las zonas rurales, el desarrollo de proyectos para aumentar la autonomía escolar, la prioridad a la formación pedagógica, la descentralización administrativa, la profundización de la participación de madres y padres de la comunidad y el apoyo a innovaciones a nivel local. El contenido de la evaluación sectorial también fue utilizado en las negociaciones entre el gobierno y las instituciones financieras multilaterales, para el diseño de proyectos de mejoras de la educación por valor de unos \$100 millones de dólares.

Pero quizás la consecuencia más importante del estudio fue desencadenar un proceso de discusión pública sobre temas relacionados con la educación. Algunos organismos del país prepararon sus propios informes sobre los problemas del sector de la educación y las posibles soluciones a dichos problemas (todos estos organismos han participado en el Grupo Asesor del estudio, y algunos participaron directamente en el equipo técnico que lo redactó). Un centro de estudios en economía y política social produjo un documento sobre políticas de la educación y recursos humanos, y patrocinó varias páginas pagadas en la prensa nacional sobre los problemas y las alternativas para mejorar las oportunidades de la educación. La Directora del sector de política social de este centro, quien se desempeñó como consultora en el capítulo de las reformas administrativas de la evaluación sectorial, se convirtió en vocera de los temas educativos en varios foros nacionales.

“La activa participación de grupos inmensamente dispares de El Salvador ha facilitado la tarea analítica y la aceptación de los resultados. En estos momentos, se está llevando a cabo en el país un diálogo nacional, sin precedentes y muy necesario sobre temas y políticas relacionados con la educación” (Funcionario de la USAID, en Barraza et al. op. cit.).

“El estudio del sector se ha convertido, por la metodología participativa, en un proceso de reflexión pluralística y en la oportunidad para considerar alternativas de reforma de la educación. El informe final tiene un contenido excelente, insuficiente por sí mismo para llevar a cabo rápidos cambios en el sistema educativo, pero de indispensable valor para

impresionar a los niveles más altos de adopción de decisiones del país, de que la educación en El Salvador debería ser de máxima prioridad, y que el cambio es necesario no sólo en los fondos asignados al sector, sino en los sistemas, procedimientos, la descentralización y el mejoramiento general de la enseñanza”. (Presidente de FEPADE, en Barraza et al.).

Además de la publicación del estudio del sector en forma de libro, la UCA produjo una edición especial sobre educación en una revista que normalmente analiza temas de carácter social y económico. Esta edición utilizó directamente los capítulos del estudio redactados por el plantel de la UCA.

Un centro de estudios estrechamente vinculado al Partido Demócrata Cristiano editó dos publicaciones y, al finalizar el estudio, patrocinó un foro nacional de diálogo sobre la educación. Estas publicaciones se basaron en el documento del estudio. La persona de más alto rango a cargo de la política social de este centro y que había participado en el Grupo Asesor, expresó que las reuniones del comité hicieron las veces de seminario avanzado, generando en el país una comprensión mucho más profunda de los temas relacionados con la educación. La persona a cargo de política social en el Centro de estudios referido antes, realizó observaciones similares:

“La metodología participativa permitió una valiosa transferencia de tecnología, otorgando a los participantes la oportunidad de enriquecerse profesionalmente. Las aptitudes conceptuales y analíticas de los equipos nacionales aumentaron a través de la colaboración con consultores internacionales, quienes hallaron en cada equipo de trabajo una contraparte informada, una perspectiva nacional y un lugar para la transferencia de tecnología. De esta manera, el estudio logró lo mejor de la asistencia internacional y generó condiciones favorables para la ejecución de recomendaciones específicas” (Integrante de Fusades en Barraza et al.).

Mayor transcendencia tuvo el hecho de que el Grupo Asesor continuó sus labores aun después de finalizado el estudio. En enero de 1995, patrocinaron un foro nacional sobre reformas a la educación. Más de 200 personas de 119 organismos participaron en los tres días, trabajando en pequeños grupos de no más de diez personas, divididos por temas. Se aprovechó esta oportunidad para presentar el libro publicado por la UCA, que fue utilizado como punto de referencia en apoyo de las deliberaciones de los pequeños grupos.

La Ministra de Educación legitimó la importancia del Comité Asesor, al solicitarles que se reunieran periódicamente con ella para examinar cuestiones acerca de la política educativa.

El Ministerio de Educación también realizó, en enero de 1995, una serie de talleres de un día de duración con maestros, a fin de examinar los principales problemas de la enseñanza primaria y las opciones para su mejoramiento. Se preparó un video y se distribuyeron materiales para las deliberaciones sobre problemas de la educación. Se utilizó la síntesis del estudio como documento básico de deliberación, que se distribuyó a todos los maestros que participaron en estos talleres de trabajo.

El estudio del sector de la educación en El Salvador sirvió de oportunidad para establecer nuevas asociaciones entre el personal docente universitario y los funcionarios del gobierno, entre los sectores público y privado, entre partidos políticos, el mundo de los negocios, los organismos religiosos y los grupos comunitarios. Ello estimuló un proceso de diálogo público sobre la educación y abrió nuevas avenidas para expandir las oportunidades de educación:

“La selección de instituciones nacionales para desempeñarse como contrapartes técnicas fue un gran éxito. Desde el principio; las asociaciones que el HIID estableció con la FEPADE, la UCA y las distintas direcciones del Ministerio de Educación proporcionaron oportunidades de participación. La configuración de un comité asesor con representantes de diferentes sectores, tales como los sindicatos de maestros, el sector privado y los organismos no gubernamentales, también promovió niveles de participación sin precedentes en el sector de la educación de este país.” (Ministro de Educación en Barraza et al.).

4. Lecciones aprendidas: buscando el equilibrio entre el análisis técnico y el diálogo social sobre políticas educativas

Es importante reconocer que la actividad que se analiza aquí ocurrió en un contexto que, desde el punto de vista estructural, no es muy participativo. La USAID decidió financiar un estudio del sector educativo independientemente de los deseos de la Ministra de Educación, motivo por el cual la respuesta inicial del Ministerio hacia el estudio fue cautelosa. Los grados de libertad para la participación estaban circunscritos por la decisión pre-esta-

blecida de que el estudio se llevaría a cabo de una forma o de otra. A pesar de estas limitaciones estructurales, este caso documenta que pueden negociarse enfoques innovadores, que busquen un equilibrio entre la participación y el análisis técnico de opciones de política educativa. Ello exige el reconocimiento de que la situación requiere algo diferente. Debido a que este enfoque, que combina planificación con participación, es novedoso, es de esperar un cierto escepticismo de parte de quienes toman decisiones. Inicialmente, la actitud de la Ministra de Educación fue tibia hacia el estudio y hacia el proceso que habíamos propuesto; públicamente no lo respaldaba de ninguna manera, aunque accedió a su realización y dio instrucción a su plantel técnico para que cooperasen. Su preocupación era que esta actividad se llevaría a cabo poco antes de las elecciones, en una manera que no permitía al Ministerio de Educación ejercer control sobre los resultados. Un año más tarde, la misma Ministra ponía en marcha una serie de actividades participatorias, incluida la designación de una comisión consultiva, que incluía un ex líder de la rebelión armada y el rector de la universidad nacional (esta comisión se integró con miembros del Grupo Asesor al diagnóstico). El Ministerio de Educación también llevó a cabo una serie de talleres de trabajo con 2.000 maestros para deliberar los problemas de la educación, distribuyendo una síntesis de la evaluación sectorial como documento básico de las deliberaciones. “Aunque lo condiciona diciendo ‘Si bien no estamos de acuerdo con todo lo que concluye este estudio...’ la Ministra menciona la importancia de dicho estudio en toda ocasión, una y otra vez” (Funcionario de Educación de la USAID).

La Ministra también estimuló al Comité asesor del estudio a continuar patrocinando foros de deliberación, semejantes al realizado en enero de 1995.

El proceso de la evaluación también fue recibido inicialmente, por los representantes de la antigua rebelión armada, con sentimientos encontrados. Sin embargo, una vez finalizado el estudio, el candidato presidencial de este grupo fue el primero en repetir los resultados y las recomendaciones en los noticieros nacionales. Este grupo organizó una ‘Concertación educacional’ a fines de 1994, en la cual se resaltó la importancia del estudio, que fue utilizado como base de las deliberaciones.

Este caso demuestra que es posible concebir procesos de análisis técnico en respaldo de las decisiones adoptadas respecto de las políticas de la calidad de la educación, integrándolas en contextos democráticos incipientes. Esto requiere el reconocimiento del carácter político del planeamiento y

la identificación de los grupos de interés afectados por dicho planeamiento. Esto implica crear espacios de colaboración entre los Ministerios de Educación y otros organismos que representan a la sociedad civil, tales como los organismos no gubernamentales, las universidades, o los comités asesores. También sabemos que es posible que los Ministerios mantengan un diálogo sincero con los diversos grupos de interés; estas conversaciones son más fáciles si se refieren a las implicaciones de política del análisis técnico, pero también pueden incluir la conceptualización de los problemas que requieren atención.

Las razones más importantes para buscar un equilibrio entre el análisis técnico y la participación ciudadana en el análisis de opciones de reforma educativa, descansa en que la inclusión de múltiples perspectivas en el análisis enriquece la calidad del producto final. Las técnicas de que disponemos para el análisis de las opciones de política en educación no son tales, que puedan proporcionar una sola respuesta a las causas y soluciones de los problemas de la educación. Los resultados de los problemas de la educación están condicionados por las metodologías empleadas en su investigación, por la forma en que se definen y miden los fenómenos de interés, por los acontecimientos, momentos o gente tomada como muestra y por las hipótesis de los investigadores. Esto no significa que debemos descartar la importancia de una investigación estricta de los problemas de la educación, pero sí significa que debemos ser modestos con los resultados que la investigación puede producir. Quizá los analistas e investigadores de las opciones de política en educación puedan inspirarse en el cambio de paradigma generado por la “teoría del caos” en física, que postula la infinita complejidad incluso de sistemas simples y cambia nuestra comprensión de la ciencia como búsqueda de una ‘verdad’, a la comprensión de la ciencia como un proceso de descubrimiento de modelos y posibilidades.

Además, los problemas educativos, tal como los consideran los encargados de formular las políticas, carecen de la precisión que puede hallarse en un estudio sistemático en el cual pueden predeterminarse todas las variables pertinentes. Existen dimensiones pedagógicas, económicas, legales, burocráticas y otras en los problemas, que deben resolver los responsables de adoptar decisiones, al igual que en las alternativas que deben considerarse. Recurrir a técnicas altamente especializadas de análisis racional para examinar problemas e identificar soluciones es un ejercicio provechoso, pero uno que por definición simplifica las dimensiones del problema. Por consi-

guiente, la consideración de alternativas no debe restringirse al entorno simplificado del analista, sino en el mundo real donde la gente y los grupos específicos expresan estos intereses múltiples.

Algunos de los problemas que enfrentan los responsables de la formulación de políticas tienen una complejidad que no admite respuestas fáciles. Por consiguiente, el análisis de las políticas y la planificación estratégica son tanto un ejercicio de descubrimiento a través de investigación sistemática, como procesos de negociación de opiniones diversas sobre el problema.

Si bien las oficinas del planificador pueden ofrecer seguridad a los técnicos expertos, solamente tomando riesgos, para hacerse vulnerable frente a las partes interesadas, reconociendo que no conocemos todas las respuestas, que puede existir más de una respuesta y que necesitamos de otros para dialogar y arribar a un mejor entendimiento de los problemas, es posible comenzar a valorar la complejidad de los sistemas educativos, tal como los encaran los responsables de las decisiones que pudieran cambiarlos. Tomar ese riesgo es, por consiguiente, el único curso, si lo que se desea es proporcionar un asesoramiento que se adecue a la complejidad del proceso de toma de decisiones.

Para finalizar, reformar los sistemas educativos excede las mejores intenciones de los responsables por las políticas, no importa cuán alto sea el puesto que ocupen. Para que un sistema educativo cambie, lo que se necesita es que las distintas organizaciones que le dan vida aprendan, y no sólo que aprenda una persona situada en la cumbre. Este aprendizaje organizacional es necesario por dos razones: una es que la adopción de una política educativa e incluso su definición involucra a múltiples participantes; la otra es que el personal de nivel de los Ministerios de Educación, al menos en América Latina, suele tener una permanencia en el cargo demasiado breve, en relación con el tiempo que requieren los cambios educativos para afectar las condiciones en las escuelas. El tipo de aprendizaje organizacional que he mencionado en este artículo no es del tipo en que una persona –el experto– enseña y los demás escuchan, sino que es de aprendizaje por descubrimiento. El diálogo es una condición necesaria para que este aprendizaje ocurra. El experto debe estar dispuesto a participar en una mesa de diálogo con las partes interesadas en el problema. El experto tiene un lugar en esta mesa, que puede aumentar la calidad del diálogo, pero solamente con el reconocimiento de que las conversaciones que hacen a la vida diaria de un sistema

educativo se han estado llevando a cabo antes de iniciar el análisis técnico y a la llegada del experto, y continuarán ocurriendo después de que el experto termine su trabajo.

Referencias

- BENVENISTE, G. (1991). *Mastering the Politics of Planning*. San Francisco. Jossey Bass.
- BARRAZA, S. y otros. (1994). "Participatory Sector Assessment in El Salvador". The Forum for Advancing Basic Education and Literacy. Septiembre, pp. 4-6.
- GRINDLE, M. (Ed.) (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, N.J. Princeton University Press.
- REIMERS, F., N. MCGINN and K. WILD. *Confronting Future Challenges: Educational Information, Research and Decision-Making*. UNESCO. International Bureau of Education. 1995.
- REIMERS, F. (1995a). "Diálogo participativo para apoyar cambios de políticas en educación". Documentos de trabajo. Banco Inter-Americano de Desarrollo. Departamento de Integración Regional.
- REIMERS, F. (Ed.) (1995b). *La Educación en El Salvador de Cara al Siglo XXI*. San Salvador, UCA Editores.
- SCHUMACHER, E.F. (1977). *A Guide for the Perplexed*. New York: Harper and Row.
- SENGE, P. (1990). *The Fifth Discipline, The Art and Practice of the Learning Organization*. New York. Currency Doubleday.