
Information broker
Un nuevo profesional y la toma de decisión
en políticas públicas en educación

John Swope, S. J.*

Los desafíos de la educación

Actualmente, los sistemas educativos se ven enfrentados a grandes desafíos. Tanto en los países en desarrollo como en las naciones industrializadas, la educación se perfila como un tema central en la discusión pública. Se mira a la educación como una herramienta fundamental tanto para el desarrollo personal como para el desarrollo económico, político y social de las naciones. Temas como desigualdad educativa, calidad de la educación, descentralización, financiamiento, eficiencia, nuevas metodologías educativas, transición escuela-trabajo, y muchos otros, caracterizan hoy en día las discusiones sobre cómo los sistemas educacionales pueden ser capaces de enfrentar los desafíos planteados.

Dentro de este contexto son muchos los que estiman como crucial el aporte de la investigación en educación a la resolución de los problemas y desafíos que enfrentan los sistemas educativos. Consecuentemente, muchos países han desarrollado programas de investigación y evaluación educativa para apoyar la formulación de políticas y la implementación de reformas.

* Ph. D. Director Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Presidente de la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Educación (REDUC) <http://www.reduc.cl>

Algunas evidencias, sin embargo, demuestran que la interacción entre el conocimiento y la toma de decisiones es una tarea plagada de dificultades.

En este contexto surgen por lo tanto varios interrogantes: ¿cuál es la mejor manera de ligar la investigación y el conocimiento en educación con el proceso de toma de decisiones? ¿A qué se debe el escepticismo de los tomadores de decisiones con respecto al aporte de la investigación educativa a la toma de decisiones? ¿Es suficiente mejorar las estrategias de diseminación o difusión de la investigación educativa entre los tomadores de decisiones?

El presente trabajo tiene por objeto discutir algunos de los problemas relacionados con la vinculación entre conocimiento y toma de decisiones en políticas educativas, y proponer la conceptualización de un nuevo actor, el analista de políticas, como la estrategia más eficiente para mejorar la calidad de la toma de decisiones en materia de políticas educativas.

Aportes de los estudios evaluativos sobre la vinculación entre los campos de investigación educativa, documentación/difusión y toma de decisiones en políticas educativas

En la actualidad existe una acumulación de estudios que por un lado evalúan las dificultades que se presentan en las vinculaciones entre el conocimiento producido por la investigación educativa¹, la documentación y difusión de la investigación y la toma de decisiones en políticas educativas, y por otro proponen mecanismos para solucionar los “cortocircuitos” presentes en esas vinculaciones. Los estudios acerca de los problemas ocurridos en estas relaciones señalan con frecuencia que existen obstáculos estructurales que impiden que esas relaciones sean más eficaces. El lenguaje de descripción de los problemas y estrategias de cambio es de carácter estructural, señalando problemas relacionados con el discurso, la práctica y las estructuras institucionales que obstaculizan la toma de decisiones bien informada por la investigación educativa.

Aunque los estudios evaluativos aspiran a mejorar las relaciones “entre” resultados de investigación y toma de decisiones en políticas educativas, la problematización se concibe en muchos casos “desde el interior” del campo de la investigación, “desde el interior” del campo de la documentación y difusión, o “desde el interior” del campo de la toma de decisiones en políticas educativas, sin interrogar con rigor la relación “entre” estos tres campos de actividad. El problema vuelve a ser “cómo salir de campo de la investigación al encuentro con la toma de decisiones” o viceversa.

La cercanía de estos estudios evaluativos a la toma de decisiones de los bancos internacionales y agencias de desarrollo exige que se realice un análisis de la forma en que los problemas y estrategias de solución/cambio han sido enfocados.

En la primera parte del trabajo, desarrollaremos un “lenguaje de descripción” para clasificar la vasta gama de conceptualizaciones del problema de la relación de la investigación y la toma de decisiones planteada por los estudios evaluativos sobre el tema. Así podemos llegar a una tipología de las conceptualizaciones de los problemas y de sus vías de solución y cambio. El objetivo de este ejercicio es abrir lo más posible una discusión de las conceptualizaciones en las cuales “vivimos” la “disfuncionalidad” de las relaciones entre la investigación y la toma de decisiones en políticas educativas, explorar las limitaciones de esas conceptualizaciones, y sugerir nuevas posibilidades de solución.

Nuestro análisis se plantea sobre la base de una visualización de los tres campos involucrados directamente en la relación entre la investigación y la toma de decisiones en políticas educativas. Estos tres campos son “investigación educativa”, “documentación y difusión” y “toma de decisiones en políticas en educación”. Los estudios evaluativos que serán analizados tienden a reflexionar sobre uno o más de estos tres campos.

Cada uno de los tres campos puede ser descrito desde distintas perspectivas. Sugerimos que el punto de partida sea una reflexión sobre aspectos estructurales de los tres campos: investigación, documentación y toma de decisiones en políticas educativas. Para avanzar eficazmente, tenemos que precisar bajo qué aspecto(s) de la estructura de cada campo se presentan los problemas más frecuentemente señalados en los estudios evaluativos. Queremos sugerir, a modo heurístico, que los problemas tienden a presentarse bajo tres aspectos: práctica, discurso o estructura institucional. En este sentido, tanto la problematización como el planteamiento de estrategias de mejoramiento de la relación entre los campos de la investigación, la documentación y la toma de decisiones en políticas educativas han girado en torno a uno o más de esos aspectos estructurales “al interior de” uno o más de esos campos.

Las dimensiones estructurales a ser consideradas son:

Discurso: los campos semánticos existentes (disciplinas académicas, metodologías de investigación, técnicas de manejo de información, políticas educativas).

Práctica: prácticas de acuerdo a las profesiones involucradas (investigación, servicios de documentación, tecnología de informática, toma de decisiones).

Estructura institucional: en ella se originan el conocimiento, la técnica y la política (ministerios, universidades, centros de documentación, centros académicos especializados).

Presentaremos resultados de los estudios que plantean la relación entre la investigación y la toma de decisiones en políticas educativas, y luego organizaremos los resultados en una tipología de “3 x 3”, es decir, de “tres campos de actividad” cruzados por “tres aspectos estructurales”.

Resultados de los estudios evaluativos de la relación entre la investigación y la toma de decisiones en políticas educativas

La evidencia empírica con respecto al uso de información en la toma de decisiones, aunque no muy abundante y bastante circunscrita a países desarrollados, es concluyente en describir un bajo nivel de uso de la investigación en educación en la toma de decisiones. Recientes estudios llevados a cabo en América Latina tienden a avalar esta conclusión para países en vías de desarrollo (Briones, 1990). A continuación, presentaremos los hallazgos más relevantes a los cuales han llegado estos estudios evaluativos. Desde un punto de vista teórico, Carol Weiss (1979) ha señalado que una relación armónica entre conocimiento y políticas públicas es posible. Ella ha distinguido siete modelos de relación entre investigación y políticas. Tanto la caracterización de esta relación descrita en los modelos como las posibles soluciones, giran en torno a las deficiencias y potencialidades de las prácticas de los profesionales involucrados. Estos modelos son:

- a. Modelo lineal, el cual asume una relación directa entre la investigación y la implementación de una política.
- b. Modelo de resolución de problemas, en el cual la investigación es usada para resolver un problema específico del tomador de decisiones.
- c. Modelo interactivo, en el cual los investigadores y tomadores de decisiones dialogan y colaboran en la solución de problemas específicos.
- d. Modelo político, en el cual la investigación sirve para justificar decisiones ya tomadas.
- e. Modelo táctico, en el cual la investigación es una excusa para evitar tomar una decisión.
- f. Modelo iluminado, en el cual la investigación gradualmente permea e informa sobre los problemas y la identificación de opciones de política.
- g. Modelo intelectual, en el cual la investigación, en conjunto con otros sectores, eleva la calidad del debate público sobre temas de política pública.

El segundo modelo, de resolución de problemas, parece ser consistente con la posibilidad de que la investigación tenga un impacto positivo en la toma de decisiones. De acuerdo a Weiss, este modelo supone que el conocimiento es capaz de informar e iluminar decisiones, básicamente a través de la aplicación directa de los resultados de una investigación específica a una decisión pendiente.

La expectativa es que la investigación proporcione evidencia empírica y conclusiones que sirven para resolver un problema, o al menos para resolver la incertidumbre respecto de una decisión.

Carol Weiss agrega que, de acuerdo a los estudios disponibles, las expectativas generadas por esta visión sobrepasan ampliamente su efectividad empíricamente constatada. En efecto, para que ocurra esa aplicación directa de conocimientos pendientes, se requiere un conjunto extraordinario y concatenado de circunstancias que difícilmente ocurren en la práctica.

Muchos tomadores de decisiones justifican el escaso uso de investigación debido a la falta de sintonía que perciben por parte de los investigadores para con los problemas que deben analizar. Se critica que muchos resultados de investigaciones no están disponibles en el momento en que se necesitan, mientras que otras investigaciones no son en absoluto pertinentes a los problemas que les preocupan, ni a las decisiones a ser implementadas.

Frente a estas críticas, algunos han planteando la necesidad de realizar ajustes de carácter técnico, ya sea en la forma en que se produce el conocimiento, en la forma en que es difundido, o en la forma en que es recibido por los tomadores de decisiones. Existen algunas proposiciones aún más concretas para encarar este problema. Levin (1982) señala cuatro consideraciones que la investigación debería cumplir para ser útil a la toma de decisiones. De acuerdo a su planteamiento, debería:

- referirse a problemas concretos que enfrenta el tomador de decisiones, no en áreas de decisión que son irrelevantes para éste;
- proveer conocimiento a tiempo para el tomador de decisiones, lo cual puede ser muy importante en el caso de decisiones que deben ser tomadas en un corto plazo;
- ser escrita de una manera que resulte entendible para una persona que no es experta en investigación educativa;

y no debería violar las restricciones políticas específicas que enfrenta el tomador de decisiones.

Postlethwaite (1992), basándose en su propia experiencia, habla de:

- un esfuerzo especial de los investigadores por entender a los tomadores de decisiones;
- aumentar los lazos entre ambos campos;
- involucrar a los tomadores de decisiones en el trabajo práctico;
- mejorar la forma de comunicación, sugiriendo a los investigadores no usar un lenguaje muy sofisticado, y a los tomadores de decisiones aprender algunos de los conceptos críticos.

Detrás de estas propuestas persiste la visión de una relación más o menos directa entre conocimiento y formulación de políticas, y un énfasis en las limitaciones que enfrentan los tomadores de decisiones al utilizar la investigación educativa. Así, se enfatiza que las decisiones sobre política educativa son tomadas generalmente por personas sin entrenamiento previo en investigación educativa, y con un horizonte de tiempo de duración relativamente corto, de manera que no pueden esperar mucho tiempo por una respuesta, en particular si están presionados por una elección u otro cambio político inminente.

De acuerdo a Husen (1986), la pobre conexión entre investigación en educación y toma de decisiones proviene de profundas diferencias en la formación en los valores sociales y en las características estructurales de las actividades de investigación y análisis de políticas. Los investigadores generalmente trabajan en universidades y centros de investigación, y el reconocimiento que reciben por sus investigaciones proviene de sus pares. Investigan problemas y presentan descubrimientos dentro del contexto de paradigmas, teorías y métodos reconocidos en sus disciplinas. Husen remarca el hecho de que los investigadores le asignan un gran valor a la autonomía de que disponen a la hora de describir sus conclusiones.

A diferencia de los investigadores, los tomadores de decisiones tienen una orientación más práctica y un sentido preciso sobre el nivel de flexibilidad que poseen para implementar determinadas políticas. En este contexto, valorizan la investigación en la medida en que ésta sea instrumental para ayudar al logro de ciertos objetivos de política.

Así, en los estudios evaluativos las diferencias institucionales que caracterizan los diferentes entornos de investigadores y tomadores de decisiones pueden ser descritas como problemas de prácticas, discursos y estructuras institucionales que dificultan el uso eficaz del conocimiento para la toma de decisiones. Los tomadores de decisiones a menudo juzgan los descubrimientos de la investigación como insuficientemente conclusivos para apoyar decisiones, quejándose de que muchos métodos de investigación que dividen los problemas en sub-problemas (un problema relacionado al discurso de investigación), para que puedan ser más fácilmente investigados, les entregan una información parcelada que no es la síntesis de los problemas que ellos necesitan resolver.

Por otro lado, se debe tener presente el alto componente político de las decisiones en educación. Muchas veces las organizaciones educativas están fuertemente influidas por grupos de interés que persiguen objetivos específicos. En un contexto en el cual diferentes personas y grupos están involucrados tanto en el proceso de investigación como en el proceso de toma de decisiones, y en el cual esta interacción es mediatizada por variables políticas y culturales, es imposible pensar en un proceso de vinculación entre conocimiento y políticas más o menos mecánico. Así, es necesario tener presente que no hay nada mecánico acerca de cómo el conocimiento puede impactar sobre las decisiones, particularmente cuan-

do diferentes personas y grupos están involucrados en el proceso de la creación del conocimiento y la toma de decisiones, y además teniendo en cuenta que las interacciones sociales son mediatizadas por variables políticas y culturales.

De acuerdo a Brunner (1994), una vez que una decisión técnica entra en el terreno de la decisión política, ingresa a un contexto interactivo donde operan múltiples racionalidades, que responden a distintos grupos de interés, cada uno con información parcial, y actuando en un medio incierto. En este contexto la investigación juega un rol cada vez más débil, y en el mejor de los casos sirve a un propósito táctico.

Un último e interesante aspecto a considerar es el descrito por Carol Weiss respecto del uso de la investigación en el proceso de toma de decisiones. De acuerdo a una investigación empírica llevada a cabo (Weiss, 1991), muchos tomadores de decisiones utilizan la investigación, pero no a fin de considerar un determinado descubrimiento en el contexto de una decisión específica que deben tomar, o sea que no existe una utilización instrumental, sino más bien una influencia más difusa y genérica de la investigación.

Aplicación del modelo de análisis a los estudios evaluativos

Sobre la base de este breve resumen de algunos estudios relevantes en el tema, aplicaremos el modelo de análisis propuesto. Presentaremos dos tipologías que nos permitirán analizar cómo los estudios evaluativos, en mayor o menor medida, nos han hecho limitar los enfoques dentro de los cuales se han dado explicaciones y soluciones al problema de la relación entre el conocimiento y la toma de decisiones.

Primero presentaremos una tipología de la conceptualización del problema en los estudios de acuerdo al “campo de actividad” y “aspecto estructural”, y luego una tipología de las soluciones propuestas en esos mismos estudios. A continuación evaluaremos en forma global las propuestas y silencios de los estudios en términos de sus aportes a la conceptualización tanto del problema como de las soluciones en el tema de la relación entre el conocimiento y la toma de decisiones.

Formas de concebir el problema

El Cuadro 1 pretende organizar las formas de concebir el problema de la relación entre los tres campos: investigación educativa (cuadrantes 1 al 3), documentación y difusión (cuadrantes 4 al 6), y toma de decisiones en políticas educativas (cuadrantes 7 al 9).

En términos del campo de investigación educativa, los estudios evaluativos señalan un conocimiento excesivamente inscrito en una u otra disciplina (cua-

drante 1), una práctica de investigación con excesiva independencia de la toma de decisiones (cuadrante 2), y una cultura profesional en la cual la producción de conocimiento aplicado no es valorada en la carrera académica (cuadrante 3).

En términos de la documentación y difusión, los estudios indican que el discurso está excesivamente relacionado a la innovación tecnológica (cuadrante 4); que la práctica es excesivamente bancaria, es decir, se preocupa por el almacenamiento eficiente de la información (cuadrante 5); y que los centros de documentación son independientes de los centros de decisión, i.e., los Ministerios (cuadrante 6).

En el campo de la toma de decisiones en políticas educativas, la información, para ser utilizada, tiene que ser excesivamente instrumental (cuadrante 7); la práctica obedece a una coyuntura que exige la toma de decisiones “justo-a-tiempo” [just in time] (cuadrante 8); y los tomadores de decisiones se desempeñan en instituciones en que la circulación de información es problemática (cuadrante 9).

Cuadro 1
Tipología de las formas de concebir los problemas en los estudios revisados

| Aspectos estructurales | Discurso | Práctica | Estructura Institucional |
|--|---|---|---|
| Campo de actividad | | | |
| Investigación educativa | 1. <u>Conocimiento disciplinario</u> : inscrito en el canon de disciplinas y sub-disciplinas (Husen, 1986; Postlethwaite, 1992) | 2. <u>Academicista</u> : investigar y presentar conclusiones en forma independiente (Briones 1990; Postlethwaite, 1992; Weiss 1979; Weiss 1991) | 3. <u>Universitaria o Departamentalista</u> : mayor valorización a la investigación pura que a la aplicada (Briones, 1990; Husen, 1986) |
| Documentación y difusión | 4. <u>Saber técnico</u> : manejo de información | 5. <u>Bancaria o almacenaria</u> : mantener un recurso disponible | 6. <u>Centro de documentación</u> independiente o en una universidad o en un Ministerio de Educación |
| Toma de decisiones en políticas educativas | 7. <u>Información instrumental</u> : para lograr objetivos (Weiss 1979; Weiss, 1991) | 8. <u>Hacer política</u> : tomar decisiones en una coyuntura política (Levin, 1982; Weiss 1979; Weiss 1991) | 9. <u>Ministerio de Educación</u> con un Gabinete de Asesores (Husen, 1986) |

Formas de concebir las estrategias de solución/mejoramiento/cambio

El Cuadro 2 pretende organizar las formas de concebir la solución, el mejoramiento y el cambio en la relación entre los tres campos: investigación educativa (cuadrantes 1 al 3); documentación y difusión (cuadrantes 4 al 6); y toma de decisiones en políticas educativas (cuadrantes 7 al 9).

En términos del campo de la investigación educativa, los estudios evaluati-

vos sugieren un cambio de discurso que busca una mayor orientación a políticas (cuadrante 1); investigar sobre problemas más coyunturales y escribir los resultados en un lenguaje accesible (cuadrante 2); y crear unidades de políticas educativas al interior de las universidades (cuadrante 3).

En términos del campo de documentación y difusión, los estudios sugieren desarrollar nuevos enfoques para entender los resultados de investigación que van más allá de la mera acumulación de información (cuadrante 4), y crear otros productos sobre la base de innovaciones en el procesamiento de información (estados de arte, resúmenes monotemáticos sobre diversos temas como reforma educativa, escuelas eficaces, etc.) (cuadrante 5). No ha habido muchas propuestas respecto a un cambio en la institucionalidad del campo de documentación y difusión (cuadrante 6).

En el campo de la toma de decisiones en políticas educativas, los estudios sugieren que su discurso sea menos instrumental y más atento a la acumulación de estudios relevantes sobre determinados problemas (cuadrante 7); que los tomadores de decisiones sean más receptivos a los resultados de investigación, generando instancias de conversación (cuadrante 8); y que los Ministerios establezcan más comisiones ad hoc sobre problemas coyunturales y/o departamentos de estudio más permanentes (cuadrante 9).

Cuadro 2
Tipología de las formas de concebir las estrategias de mejoramiento en los estudios revisados

| Aspectos estructurales | Discurso | Práctica | Estructura Institucional |
|--|---|---|--|
| Campo de actividad | | | |
| Investigación educativa | 1. <u>Orientado a la formulación de políticas</u> : estudio de caso, estado de la práctica (Husen 1986; Postlethwaite, 1992) | 2. Investigar sobre problemas coyunturales y escribir resultados en un lenguaje accesible a personas menos expertas en investigación educativa (Briones, 1990; Postlethwaite, 1992; Weiss 1979; Weiss 1991) | 3. <u>Unidades de políticas educativas</u> al interior de las universidades y centros de investigación que valorizan la investigación aplicada (Husen, 1986) |
| Documentación y difusión | 4. <u>Orientado a la formulación de políticas</u> : resúmenes de resultados de investigaciones con una orientación a políticas, i.e. estado del arte (esta sugerencia es universal) | 5. Comunicación de resultados a los investigadores y a los tomadores de decisiones (esta sugerencia es universal) | 6. * |
| Toma de decisiones en políticas educativas | 7. Orientado al procesamiento de resultados de investigación (Weiss 1979; Weiss, 1991) | 8. Recepción de conocimiento nuevo: desarrollo de las prácticas de recepción (Levin, 1982; Weiss 1979; Weiss 1991) | 9. Comisiones ad hoc o departamentos de estudio permanente (Husen, 1986) |

Evaluación global

En una evaluación global siempre corremos el riesgo de sobresimplificar las complejidades de un problema. Nuestra intención es aportar con la creación de un modelo que facilite la discusión crítica sobre las estrategias más adecuadas para abordar el problema. Evaluaremos en forma global las propuestas y silencios de los estudios en términos de sus aportes a la conceptualización tanto del problema como de las soluciones en el tema de la relación entre los resultados de la investigación y la toma de decisiones en políticas educativas.

Soluciones parciales a un problema entre campos

Un cambio al interior de un campo (de su discurso, su práctica o sus estructuras institucionales) no garantiza que la relación entre ese campo y otros sea afectada positivamente. En general, las estrategias propuestas para solucionar el problema de la relación “entre” campos se plantean “desde el interior” de uno de los cuadrantes. La eficacia de este tipo de estrategia, sugerida por los estudios evaluativos, tiene serias limitaciones. Tomaremos dos ejemplos.

i. Frente al problema, algunos estudios evaluativos concluyen que éste es de carácter “discursivo”, y que la estrategia de mejoramiento de la relación gira en torno a cambios discursivos en el campo de la investigación educativa (desde el cuadrante 1 del Cuadro 2). La estrategia es una apelación a los investigadores para que inicien un cambio en el discurso de la investigación educativa, sin precisar los mecanismos a través de los cuales ese cambio se podría lograr. En este caso, la estrategia se plantea no solamente al margen de las prácticas profesionales (cuadrante 2 del Cuadro 1) y las estructuras institucionales en las cuales se desarrolla la investigación educativa (cuadrante 3 del Cuadro 1), sino también al margen de los campos de la documentación/difusión y de la toma de decisiones en políticas educativas. Por lo tanto, consideramos que una estrategia unilateral planteada desde el interior del campo de la investigación educativa tiene pocas posibilidades de lograr un mejoramiento de la toma de decisiones.

ii. Algunos estudios plantean el problema en términos de las prácticas de los investigadores o de los tomadores de decisiones. Sugerir que los investigadores universitarios modifiquen sus prácticas para incluir la investigación aplicada, o una investigación más pertinente con la toma de decisiones (cuadrante 3 del Cuadro 2) es una propuesta al margen de las estructuras institucionales de la universidad que definen la carrera académica (cuadrante 3 del Cuadro 1). En la academia, la investigación aplicada es considerada inferior a la investigación más “pura”. Por lo tanto, en muchas universidades la dedicación a la investigación aplicada puede trabar la carrera universitaria. Como consecuencia, estas estrategias por sí solas difícilmente podrían producir resultados. **Atemporalidad de las estrategias propuestas**

En general, los cambios propuestos por la gran mayoría de los estudios, en términos de las prácticas profesionales, y de los discursos en los cuales se inscribe el pensamiento de esos profesionales, son de largo plazo. Existe un grado de desconocimiento de los plazos necesarios para lograr los cambios esperados.

Subestimar la importancia de la coincidencia política

Es importante señalar que, para que una o más de las estrategias de cambio propuestas sean realistas, tendría que haber una coincidencia amplia entre ellas. Dadas las complejidades de las prácticas y discursos, y de las estructuras institucionales en las cuales estos se encuentran, tendría que concertarse una voluntad política amplia para lograr el cambio.

Imprecisión en la localización de agentes de cambio

Dada la cercanía de estos estudios evaluativos a la toma de decisiones en los bancos internacionales y en las agencias de desarrollo, es crucial que sean aún más dirigidos a la toma de decisiones.

La idea de la primera parte del trabajo ha sido abrir una discusión en torno al conjunto de estudios evaluativos de los problemas que dificultan las relaciones entre la investigación educativa, la documentación y difusión y la toma de decisiones en políticas educativas. Frente a estas dificultades, y conscientes de la parcialidad de las estrategias de cambio, quisiéramos abrir una discusión sobre otros mecanismos para cerrar la brecha entre la investigación educativa y la toma de decisiones.

En la segunda parte buscamos inaugurar un nuevo enfoque del problema, que a su vez abre otras vías de solución. Sobre la base de una discusión de la relación problemática entre el conocimiento y la acción, presentaremos un nuevo actor en el escenario que podría ser el nexo que hace fluir un intercambio entre los campos de la investigación educativa, la documentación y difusión, y la toma de decisiones en políticas educativas. Nuestra hipótesis es que, al insertar un análisis de políticas que atraviese los tres campos mencionados anteriormente, se producirá el intercambio necesario para cerrar la brecha.

Análisis de políticas: brokers del conocimiento

La intermediación entre el conocimiento y la acción: la necesidad de un nuevo agente

Del análisis anterior se concluye que el problema de la interconexión entre el conocimiento y la toma de decisiones ha sido sometido a una cierta reducción.

Por lo tanto, se hace necesario acercarse al problema desde otra perspectiva, que supone traer a escena un nuevo agente, con una identidad profesional desinstitucionalizada, y con capacidad de responder al conjunto de demandas emergentes de políticos y otros actores involucrados en el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Este es, además, el cambio estructural más promisorio en términos de costo-efectividad, debido a que los cambios en las prácticas, discursos y estructuras institucionales tienden a ser más costosos y de largo plazo.

El análisis de políticas y el analista de políticas² surgen, por lo tanto, como una estrategia para superar la insuficiente interacción entre conocimiento y toma de decisiones, reconociendo que las limitaciones estructurales definitivamente dificultan la vinculación entre investigadores y tomadores de decisiones.

El broker de información en educación no se circunscribe a una institución determinada, pero está estrechamente vinculado a los desarrollos del campo de la educación y, en caso de ubicarse dentro de los ministerios de educación, tiene la capacidad de sintonizar internamente las prioridades políticas, y externamente las fuentes de información capaces de ligar esas prioridades con la investigación.

La participación en redes personales, en seminarios y encuentros, y una revisión sistemática de la literatura, le permiten mantener y mejorar su acceso a la información (Wild, 1995). Su capacidad de desarrollar conversaciones entre este conocimiento y la toma de decisiones es lo que le otorga su característica especial. La flexibilidad que requiere para el desarrollo de sus actividades define el carácter adquirido y no adscrito de su identidad. Su objetivo fundamental es el mejoramiento de la calidad y equidad en educación, más allá de la formulación de políticas, lo que define elevados grados de autonomía en su función, obligándolo a mantener relaciones con todos los actores involucrados en un problema, y no solamente con los tomadores de decisiones.

Así, el análisis de políticas parece ser el eslabón necesario para incrementar el uso de la investigación en la toma de decisiones, ya que puede apoyar el propósito de entregar información para el diseño de una política específica, a la vez que puede ser organizado para traducir resultados de investigación en estructuras y esquemas que ayuden al proceso de toma de decisiones (Reimers et al., 1995).

A su vez, el desarrollo del análisis de políticas requiere de profesionales con habilidades específicas para aplicar el método de la investigación en ciencias sociales a la investigación de problemas desde la perspectiva del tomador de decisiones, con el objetivo específico de generar conocimiento que pueda iluminar la elección de políticas en un contexto de restricciones específicas (Reimers et al., 1995).

Las características y el nivel de *expertise* requeridos por este nuevo profesional hacen que el broker de información pueda ser considerado un “analista simbólico”, de acuerdo a la clasificación de categorías ocupacionales hechas por Ro-

bert Reich (1992). De acuerdo a Reich las grandes transformaciones que experimentan las sociedades como resultado de la globalización de los mercados y la revolución tecnológica hace que se perfilen tres grandes categorías ocupacionales: servicios rutinarios de producción, servicios personales y servicios analítico-simbólicos.

El analista simbólico comprende el conjunto de actividades que tienen que ver con la identificación, la solución y el arbitraje de problemas mediante la manipulación de conocimientos. Estos servicios están sujetos a una rápida globalización de sus mercados.

Entre las características de este profesional están: (i) identifican, solucionan o arbitran problemas mediante la manipulación de símbolos, para lo cual emplean instrumentos analíticos aguzados por la experiencia; (ii) sus ingresos están ligados a la calidad, originalidad, oportunidad e inteligencia de sus servicios; (iii) la trayectoria de sus carreras profesionales depende de su capacidad de trabajo, prestigio acumulado, participación en redes o inclusión en equipos.

De acuerdo a Brunner (1994), las implicancias de esto para los investigadores sociales son directas. “El viejo esquema triangular de producción, difusión y utilización da paso ahora a un sistema que se asemeja cada vez más a un contexto de mercado dentro del cual se organizan los servicios desarrollados por los analistas simbólicos. Se espera y el mercado demanda, a personas en disposición de producir, transportar, usar y aplicar conocimientos para la identificación, resolución y arbitraje de problemas. Todo este proceso supone el empleo de conocimientos, pero no valoriza directamente al conocimiento como un bien simbólico, sino el servicio que lo manipula y opera los efectos prácticos buscados”.

El broker de información parece, por lo tanto, encuadrarse en las características asignadas al analista simbólico, tanto por el contenido de su función como por el alcance de sus actividades en un mundo cada vez más globalizado. En el caso específico de la educación, el analista simbólico no se dedica ni al almacenamiento de información en educación, ni a su diseminación, ni a su comunicación, sino a desarrollar una conversación entre el mundo de la toma de decisiones y el mundo del conocimiento.

La intermediación entre el conocimiento y la acción desde una perspectiva comunicacional

Ha quedado clara la necesidad de una intermediación entre el conocimiento que se produce y acumula sobre educación y las decisiones cada vez más complejas que deben tomar los responsables de la acción educativa en sus diversos niveles, dada su cobertura, diversidad y el rol que ésta va asumiendo en la vida de

los individuos y la sociedad. Antes bastaba con la experiencia; luego, con la formación inicial; finalmente, con las especializaciones. Hoy nada de esto basta.

El conocimiento y la tecnología se desarrollan cada vez más rápido. En los niveles de diseño y decisión de políticas, y sobre todo de la administración, no hay tiempo para la lectura o la asistencia a conferencias. Y no sólo en los niveles más altos: a medida que los sistemas se descentralizan, también en los niveles intermedios y bajos del sistema. El que está dedicado a tomar decisiones en un determinado campo ya no puede estar completamente al día respecto de la producción académica en él. Para mantenerse actualizado en un mundo cambiante y exigente, se necesitan otras vías de acceso a la documentación, otras actividades de intermediación de conocimientos, y otros procesos de análisis. Se necesita un nuevo tipo de profesional: el broker de información, el intermediador de conocimientos.

El lenguaje nace de los quiebres, de los problemas que nos afectan. La historia cambia continuamente y los desafíos de hoy no son nunca iguales a los de ayer.

Hay que inventar soluciones. Por esta razón nunca “aplicamos” una solución. Siempre inventamos una nueva. Para inventarla, la mayoría de las veces no basta con las interpretaciones que habitan nuestro lenguaje. Muchas veces recurrimos a otros que puedan gatillar en nosotros interpretaciones capaces de solucionar el problema, salir del quiebre. Esos “otros”, para nosotros, son los “intermediadores del conocimiento”. Mientras más complejos los quiebres y más grande la acumulación de interpretaciones relacionada con ellos, más necesarios son los intermediadores. Y ésta es la situación en que se encuentran los países y las instituciones educativas hoy.

Sin embargo, más allá de la explosión del conocimiento y la tecnología, hay otra realidad que obliga a pensar en la intermediación entre el saber y el hacer. Se trata del fenómeno de la comunicación, del lenguaje y de la acción humana. El saber, el hacer y la intermediación entre ellos son fenómenos comunicacionales; tienen lugar en el lenguaje. Incluso el hacer, y cada vez más, aunque pueda parecer extraño a primera vista. Una indagación en la naturaleza del lenguaje nos permitirá precisar la función de la intermediación, y sobre todo las competencias lingüísticas que debe adquirir el intermediador para que sus conversaciones resulten efectivas.

Hemos tomado esta manera de hablar y trabajar el lenguaje de las investigaciones y la práctica profesional de Fernando Flores (1986, 1995). La interpretación es nuestra.

Basados en estos trabajos afirmamos que tanto el conocimiento como la acción son hechos lingüísticos. Es en el lenguaje donde los podemos analizar, discutir y trabajar. En el lenguaje y la comunicación humanas se expresa y desenvuelve el misterio que somos. Pensamos con palabras y actuamos con palabras. Nuestra percepción de la realidad se constituye en el lenguaje; en él habita y a través de él la transformamos. Hemos sido hechos por el lenguaje en que hemos cre-

cido. Vivimos y trabajamos en el lenguaje del mundo que nos rodea. Nuestra historia y nuestra sociedad se constituyen en el lenguaje y se transforman a través de él. El lenguaje, por lo tanto, es central cuando se quiere entender la relación entre el conocimiento y el cambio.

Hay formas lingüísticas específicas con las cuales se hacen los cambios. Unas son las declaraciones. Por ejemplo, cuando un ministro debidamente autorizado, y cumplidas las condiciones que señalan las costumbres o la ley, declara a una pareja casada, no se necesita de otra acción para que cambien de estado, con todo lo que eso significa. Otras son las peticiones (u órdenes) y ofertas (o promesas); las interrogaciones e informaciones necesarias para hacer o responder esas peticiones y ofertas.

Las peticiones se pueden aceptar o rechazar, o bien se puede hacer una contraoferta. La conversación se cierra cuando el que hizo la petición considera cumplidas las condiciones de satisfacción que puso al hacerla. Las ofertas sólo se aceptan o se rechazan. Allí se cierra la conversación. Las ofertas llevan implícita la condición de que la oferta se concretará si el interlocutor acepta cumplir con ella.

En muchos casos bastará sólo con palabras para que sucedan las cosas. Tal es el caso de las transacciones comerciales. Allí todo se hace con palabras. Pero en otros casos además de las palabras habrá una necesidad de movimientos físicos. Algunos de menor envergadura, como mover unos libros; otros de envergadura mayor, como ordenar construir un determinado número de escuelas. Pero lo que cuenta desde el punto de vista de la acción es la efectividad de la conversación que inició la acción, la del conjunto de conversaciones que se siguieron para realizarla, y la que la cerró.

En muchas de esas conversaciones se utilizarán sistemas y máquinas que parecerían reemplazar a la comunicación humana. Pero esto es sólo en apariencia. Las máquinas y sistemas han sido programados por conversaciones.

De allí que toda empresa pueda ser definida por las conversaciones que la constituyen; y su productividad, por la efectividad de las conversaciones en que se realizan sus operaciones (Flores, 1995).

La empresa educativa es una red de conversaciones: el enseñar y aprender; el diseñar, decidir y administrar políticas educativas; el utilizar resultados de la investigación en las decisiones que en ellas se toman, las decisiones mismas y toda la acción que de ellas pueda seguirse, todo se hace con palabras. Son un conjunto de conversaciones. El acto de educar y la empresa en que éste tiene lugar son fundamentalmente un fenómeno lingüístico. Como todo lo humano, existen y operan en el lenguaje. Sus resultados, más allá de las licitaciones que impone nuestra biología, dependen de la efectividad de las conversaciones entre los actores que de algún modo tienen que ver con ellas. De allí la necesidad de analizar las conversaciones en que se dan las intermediaciones que nos interesan.

Hablamos de conversaciones más que de comunicación por diversas razones.

Primero, porque el fenómeno lingüístico, aunque no agota toda la riqueza de la comunicación humana, lo revela como ningún otro. En él nos hacemos presentes para otros y para nosotros mismos. A través de él se comunican no sólo los pensamientos, sino las sensaciones y las emociones. En él creamos y en él tomamos nuestras decisiones.

Segundo, porque no podemos expresarnos sin tener a otro presente, aunque sea implícitamente. Cuando hablamos o escribimos siempre estamos pensando en uno o más interlocutores. Lo hacemos “para alguien”. No tendría sentido hablar si no existiera un “otro”. Nuestro discurso se adecua al interlocutor y decimos las cosas de manera que él las entienda o se convenza. A otro le diríamos las cosas de otra manera. Aun cuando pensamos, no hacemos sino conversar con nosotros mismos. Es difícil concebir el pensamiento fuera del lenguaje. El pensamiento habita en el lenguaje y el lenguaje se da siempre en una conversación.

Tercero, porque las conversaciones son observables y podemos intervenir en ellas, y a través de ellas en nuestras acciones. Así, por ejemplo, el análisis que estamos haciendo de nuestras conversaciones nos permitirá definir con mayor exactitud la función de un mediador o broker de información para la toma de decisiones y ofrecer sugerencias para que pueda realizar su función más efectivamente.

Afirmamos que nuestras conversaciones son siempre interpretaciones. Porque hablamos “desde nosotros” y “para otros”, ellas tienen un elemento necesariamente “subjetivo”. Están siempre basadas en nuestra percepción de la realidad en que vivimos y en nuestra percepción de las interpretaciones que tienen otros de esa misma realidad. Dado que vivimos en continuo cambio, nuestras conversaciones quedan fechadas por el paso del tiempo y situadas por el cambio de contexto social.

Porque al hablar lo hacemos desde nuestras interpretaciones y al escuchar otra persona no hace más que crear su propia interpretación, no aceptamos el modelo emisor-mensaje-receptor, que se utiliza normalmente para hablar de la comunicación. Es una interpretación reduccionista del fenómeno. Confunde las señales que vehiculizan las conversaciones con la sustancia de las mismas, el lenguaje de la electrónica con el de la comunicación humana. Al hablar de las interpretaciones como “mensajes” y de la comunicación como “transmisión de información”, las reduce a una “cosa” que se transmite, recibe y guarda, mientras que se trata de interpretaciones que existen sólo en los interlocutores de una conversación. Preferimos hablar de comunicación aun en el caso de la información estadística. Por cuantitativas que éstas sean, no dejan de constituir interpretaciones abiertas a diversas lecturas por parte de quien las estudia. Las señales lingüísticas que emite un interlocutor, del tipo que sean, no hacen sino gatillar en el que las recibe su propia interpretación de su “contenido”. Por lo tanto, habrá tantas inter-

pretaciones como personas que escuchen esas señales. Comunicar no es transmitir contenidos sino gatillar interpretaciones, a través de las señales que conforman los diversos lenguajes. El conocimiento, las interpretaciones que lo constituyen, no se transmite. Se crea cada vez. Las acciones tampoco se repiten, se crean cada vez. Las conversaciones gatillan la creación en ambos casos.

El problema más grande para crear es la ceguera para interpretar los quiebres y para crear interpretaciones capaces de solucionarlos. No “vemos” lo que “tenemos a la mano”, aquello a lo que estamos acostumbrados. Como un vidrio, nos resulta transparente. Necesitamos escuchar muchas conversaciones, muchas interpretaciones diferentes, y cambiar de mundos para crear mundos. Escuchar mundos distintos es lo que nos permite cambiar el mundo. Con nuestras conversaciones cambiamos mundos para nosotros, y para los demás mundos de posibilidades y mundos de acción. Ideas y cosas.

Si nuestras conversaciones se quedan en el nivel de cómo las cosas son o pueden ser, son conversaciones sobre posibilidades; si la preocupación es hacer algo con ese conocimiento, pasan a ser conversaciones para la acción.

Las conversaciones académicas son típicamente conversaciones sobre posibilidades. Las conversaciones para la acción son propias de quienes tienen responsabilidades sobre lo que hay que hacer. Las formas lingüísticas propias de las primeras son las preguntas y respuestas a través de las que aprendemos, nos informamos, analizamos y creamos conocimientos sobre las cosas, actuales o posibles. Las segundas son las declaraciones, peticiones y ofertas o promesas -además de las preguntas y respuestas- de las que hablamos más arriba.

Sin embargo, por bien que utilicemos el lenguaje, se frustra la comunicación si le falta autenticidad y compromiso, si el hablante no se hace responsable de lo que dice. Si se frustra la comunicación, se frustra también la acción a la que las palabras se ordenan. Como vimos antes, cuando hacemos una declaración con la debida autoridad las cosas suceden. Lo mismo cuando hacemos una petición y ésta es aceptada; o bien cuando nos hacen una contraoferta, que nosotros a su vez aceptamos; o cuando hacemos una oferta y ésta es aceptada. Pero muchas veces, a pesar de lo que dicen las palabras, de que la conversación se ha manejado correctamente, no sucede nada. Ahora bien, si las cosas que queremos que pasen no pasan, es porque las palabras de la conversación resultaron huecas, no se siguieron los hechos a las ofertas realizadas, o bien no se cumplió con la promesa implícita en la aceptación de una oferta o de una petición. En estos casos, tan frecuentes que llegan a resultarnos normales, la comunicación pierde toda efectividad. El lenguaje resulta un bla bla bla. Le falta un componente fundamental para que resulte efectivo: el jugarse por lo que se dice. La falta de autenticidad y compromiso desnaturaliza el lenguaje. Nos impide hacernos cargo de la historia.

La confianza entre los interlocutores es otro fenómeno cuya presencia es

esencial para que el lenguaje resulte efectivo. Sin confianza las conversaciones no progresan. No creemos en lo que se dice. La confianza se da o no se da, como la autenticidad o el compromiso. En ella se basa la comunicación humana. Es otro misterio de la relación entre las personas y en la generación del conocimiento y la acción humanas. Se basa en nuestra interpretación de cuán responsable se hace nuestro interlocutor de sus conversaciones, de la seriedad y transparencia de sus propósitos.

La capacidad de hacerse cargo de la historia que somos y de la que hacemos con los demás es otra característica fundamental del ser humano. Hacerse cargo significa tomar el timón y darle dirección a la deriva que nos caracteriza. Esto lo hacemos a través del lenguaje. Es nuestra manera propia de sobrevivir. Nos acercamos a otros y pedimos ayuda para superar los quiebres que nos afectan en esa deriva. Hay en nosotros una urgencia por darle dirección y sentido. Así construimos nuestra historia y la de la sociedad. Nos cambiamos a nosotros mismos, cambiamos a otros y cambiamos el rumbo de las cosas. Negarse a hacerse cargo de la propia historia significa negarse a sobrevivir, negarse a sí mismo.

Decimos “la historia que somos” porque ella nos identifica tanto o más que nuestra biología. Y esta historia es la historia de las conversaciones que hemos tenido a lo largo de la vida. En ellas nos hemos formado y educado. La historia que somos habita en nuestro lenguaje y en las tradiciones en que nos movemos. Desde ella creamos con nuestras conversaciones.

La función de los intermediadores

Desde la interpretación de la comunicación y la acción que acabamos de esbozar, el “intermediador” es el sujeto que ha desarrollado una capacidad particular de transformar conversaciones acerca de posibilidades sobre un tema específico en conversaciones para la acción en ese mismo tema.

Las competencias básicas de un intermediador en orden de importancia son las que siguen:

a. su competencia en el tema de la comunicación, la conversación y el lenguaje en los términos que hemos aclarado en la primera parte de esta sección. Debe comprender los diversos tipos de conversación entre las cuales hace de mediador. Estar consciente de que se mueve en un mundo de interpretaciones donde lo más importante es saber escuchar para captar las interpretaciones en que se mueve su interlocutor, sea éste el investigador o el que debe tomar las decisiones; de cuyos quiebres debe hacerse cargo si quiere responder a sus problemas tal y cual él los interpreta, porque será desde esas interpretaciones suyas, de historia y de la historia en que está inmerso que escuchará las soluciones que le ofrece el broker. Es al interior de las interpretaciones del decisor que las interpretaciones del inter-

mediario gatillarán una nueva interpretación en términos del quiebre que lo afecta. El intermediario sabe que será desde esas nuevas interpretaciones que el decisor hará declaraciones, expresará peticiones, dará órdenes o hará promesas, que a su vez gatillarán las conversaciones que colacionarán el problema en cuestión. Si el intermediario está consciente de los diversos factores que hacen eficiente una conversación sabrá conversar mejor y enseñará a otros a conversar para que toda la red de conversaciones cumpla con las condiciones de satisfacción que se puso el que la inició. Así se cerrará la conversación, y con ella la acción.

b. Dado que los problemas de la educación están estrechamente entrelazados con los problemas económicos, sociales, culturales, históricos, científicos, y que sus soluciones vienen de las ciencias humanas, de la economía, de la administración, del mundo de las comunicaciones y de la política, el buen intermediario estará en todas esas conversaciones. Ellas le gatillarán nuevas interpretaciones de los quiebres que viven los decisores, sean políticos de la educación, administradores, maestros, padres de familia o los propios alumnos. Con ellas les podrá abrir los ojos a nuevas interpretaciones y se podrán gatillar nuevas interpretaciones para solucionarlos. Por la rutina en que vivimos, hay pocos profesionales más ciegos que los educadores para ver los problemas de la educación. Vivimos encerrados en nuestro propio mundo. Pero nadie tampoco logrará darles interpretaciones capaces de solucionarlos efectivamente si no se hace cargo de las interpretaciones de los educadores.

c. La tercera capacidad es precisamente saber hacerse cargo de los problemas de los educadores y ganárselos. Si no les llegan a doler los problemas que los afectan, mal podrá disparar en ellos interpretaciones capaces de gatillar soluciones nuevas. El responsable de la educación, en cualquier función en la que se encuentre, está marcado por su historia, la historia de sus instituciones, la compleja red de conversaciones en que se constituye su vida de trabajo. No tiene tiempo para conversaciones sobre posibilidades con textos o expertos ni cree que éstas le ofrecen mayores oportunidades de cambiar su mundo. Sus problemas normalmente son el financiamiento, la administración, el lograr que las clases se hagan y que los niños aprendan algo. No el cambiar sus ideas o sus prácticas. El hacerse cargo de los problemas de los educadores le permitirá al broker crear interpretaciones que respondan a los problemas a partir de cómo ellos los interpretan, y no según él mismo los interpretó a partir de sus conversaciones con los investigadores. Participará de las emociones que suscitan en ellos sus quiebres y podrá así simpatizar con ellos y disponerlos para que lo escuchen mejor. Las emociones, como el compromiso, son elementos clave del lenguaje, y son los que suscitan la confianza a la cual hicimos referencia anteriormente. Las conversaciones de un intermediario que no suscitan confianza en la gente del conocimiento o entre la gente de la acción no conducen a ninguna parte. Son condición esencial de su efectividad. El intermediario debe ganarse la confianza a través del compromiso y la efectividad de sus conversaciones para suscitar interpretaciones efectivas

en sus oyentes.

d. El broker, más que un lector de documentos originales, es experto en acceder a los análisis de información ya procesada sobre posibilidades en el tema en el cual tiene que entablar conversaciones para la acción. Su lectura constante serán las revisiones bibliográficas, los estados del arte y estados de la práctica, los trabajos de seminarios o conferencias sobre un tema determinado, las introducciones y conclusiones de los trabajos de investigación.

Y no sólo los de su propio país, su propia cultura o idioma, sino de otros. La necesidad de productividad de los sistemas educativos con vistas al desarrollo económico exige estar al día en las interpretaciones que van surgiendo por todas partes y los resultados que éstas logran cuando se las pone en práctica. Sin estas conversaciones su lenguaje tampoco resultará efectivo hoy.

Las conversaciones sobre posibilidades las tiene el broker con los investigadores y expertos a través de sus escritos, o bien directamente. De allí que el broker debe estar en condiciones de acceder rápidamente a esos escritos o personalmente. Para un buen broker su capital máspreciado es su red de ayuda; la gente que sabe que gatillan en él las interpretaciones que a su vez disparan en su cliente conversaciones que logran superar los quiebres que motivaron su contrato.

Los acervos bibliográficos contenidos tanto en los centros de documentación o en centros virtuales, son el medio a través del cual el intermediador puede acceder a los investigadores que constituyen su red de ayuda.

La existencia y el ejercicio de la función de broker no sólo ayudarán a solucionar los quiebres de los educadores, sino que también deberían gatillar nuevas interpretaciones en los investigadores al escuchar la forma en que los educadores perciben sus propios problemas. Esta vez serán las conversaciones para la acción las que gatillen conversaciones sobre posibilidades.

Avances en la interconexión entre el conocimiento y la acción: la experiencia de CIDE/REDUC

Con el propósito de avanzar en el desarrollo de la intermediación entre el conocimiento y la acción en educación, CIDE/REDUC ha diseñado e implementado tanto cursos de entrenamiento en el análisis y la aplicación de políticas, como instrumentos específicos destinados a facilitar el desarrollo de estas habilidades. Entre los primeros están los cursos de analistas de políticas y los talleres para el mejoramiento de políticas. Entre los instrumentos están los juegos de simulación para el entrenamiento en el diseño y aplicación de políticas.

Curso de analista de políticas

Hace unos cuatro años atrás, en lo que respecta a América Latina el diagnóstico era claro: existían muy pocos especialistas en la región que desarrollaban el trabajo de analistas de política. De esta manera, la falta de especialistas limitaba la posibilidad de generar decisiones políticas pertinentes y de disponer de la capacidad técnica local para llevar a cabo reformas significativas. Esta carencia de capacidad técnica local era acentuada por el significativo rol del broker de la información o analista de políticas públicas llevado a cabo por organizaciones internacionales. El Banco Mundial, por ejemplo, ha desarrollado una extensa agenda de investigación que ha influido profundamente en varias reformas educativas en América Latina. Es señalable en este caso el papel del Banco Mundial como un catalizador o broker entre la investigación educativa en determinadas áreas (asignación de recursos en función de tasas de retorno, recuperación de costos, descentralización, etc.), y la implementación de políticas.

Por otro lado, se estimaba que la adquisición de la perspectiva y habilidad requerida por el broker/analista hacía necesaria una educación especializada en esta área, que iba más allá de los programas de entrenamiento tradicionales basados en ciencias sociales (Schiefelbein, 1996).

Con este diagnóstico, CIDE/REDUC, dentro del marco del “Proyecto de Fortalecimiento del Sector Educativo en América Latina” financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se abocó a la tarea de diseñar un curso de analista de políticas que pudiese ser implementado a nivel latinoamericano. Para ello se usaron los resultados de varias experiencias relacionadas con las actividades de los “intermediarios del conocimiento”. Por una parte se utilizó la experiencia acumulada por REDUC en 15 años de preparar resúmenes analíticos y estados del arte sobre numerosos temas. Por otra se aprovechó el esfuerzo de Basic Research and Implementation in Developing Education Systems (BRIDGES) en la Universidad de Harvard para usar información sistemática en el diseño de políticas (Schiefelbein, 1996).

El perfil del broker/analista de política fue definido sobre la base de un conjunto de capacidades. Así, este profesional debía tener la capacidad para:

a. Analizar las tendencias y problemas de los sistemas educativos nacionales, particularmente los del primer nivel de enseñanza, discerniendo entre los problemas coyunturales y estructurales, y proponer políticas, programas y proyectos destinados a enfrentar dichos problemas.

b. Comunicar de modo efectivo los análisis en documentos de políticas destinados a diversos públicos: tomadores de decisiones, dirigentes de los docentes, artículos de prensa, organizaciones de padres y de alumnos, partidos políticos, parlamentarios, otros líderes de opinión.

c. Manejar estrategias de asesoría y consulta de forma que sea reconocido como una fuente experta legítima y confiable en temas de política educativa.

Para formar esas competencias se examinó la teoría disponible sobre este tema y se tomó en cuenta la situación inicial de los posibles participantes, detectándose tres grandes áreas de destrezas a desarrollar:

a. Área de análisis y síntesis de información: sus objetivos buscaban proporcionar habilidades en el manejo eficiente de información educativa; desarrollar capacidades para sintetizar e integrar conocimiento; desarrollar capacidades en la producción de documentos de políticas.

b. Área de políticas: su propósito era revisar las tendencias históricas de evolución de los sistemas de educación latinoamericana, llevar a cabo diagnósticos del estado actual y analizar las opciones para afrontar los problemas prioritarios. Se ponía especial énfasis en revisar casos exitosos de programas y proyectos nacionales.

c. Área técnica: proporcionaba herramientas técnicas para fundamentar decisiones y propuestas de políticas. Las técnicas incluían tanto procesos de iluminación consensual como análisis cuantitativo y formal.

CIDE/REDUC pudo diseñar adecuadamente el curso de analista de políticas debido a que contaba con una larga experiencia en el tema y con vinculaciones con centros que tenían similares intereses. Esto le permitió tanto organizar un equipo de capacitación de alta calidad, como realizar una activa promoción y tener la legitimidad que atrajera a potenciales candidatos.

La experiencia concreta de los cursos de analista de políticas se llevó a cabo en 1994 en México y en 1995 en Argentina, con un total de 76 participantes de 19 países latinoamericanos.

La evaluación posterior demuestra que estos cursos tuvieron un impacto importante tanto en la formación profesional como en el conjunto de actividades realizadas por los participantes de los cursos. Prácticamente todos los participantes desarrollaron, con posterioridad al curso, actividades de analista de política, y más de la mitad de ellos obtuvieron un trabajo específico en esta área.

En el caso de quienes han desarrollado el trabajo de analistas de política, se debe destacar que el impacto positivo de su participación se puede comparar satisfactoriamente con el costo incurrido en su preparación. Esto sugiere que una intervención a nivel del agente, en la relación entre conocimiento y políticas, es una inversión eficiente en términos de costo-efectividad.

Finalmente, es necesario destacar que la experiencia adquirida en el diseño del currículo, los materiales docentes elaborados, las modalidades de selección de los participantes y las reflexiones de los participantes sobre la mejor manera de formar analistas de política educativa, a partir de la experiencia previa de cada uno, cons-

tituyen un valioso conocimiento acumulado que ya ha contribuido al diseño de políticas sociales y gestión social, que ofrece el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C., y permitirá continuar mejorando la formación de futuros especialistas en esta nueva área de actividad en el sector educación (Schiefelbein, 1996).

Taller para el mejoramiento de políticas en el área del desarrollo infantil

En el afán de encontrar nuevas estrategias para acercar el conocimiento a la toma de decisiones, CIDE/REDUC, además del curso de analistas de políticas en educación, diseñó otra instancia de formación que busca resolver la escasa utilización de la información en la toma de decisiones al nivel de políticas y programas sociales. Se trata de un taller³ con objetivos complementarios a los que persigue el curso de analistas. El taller no forma intermediadores entre el conocimiento y la toma de decisiones, sino que prepara directamente a tomadores de decisiones en la utilización del conocimiento.

En las próximas páginas nos referiremos a algunos elementos conceptuales que permitan entender el enfoque metodológico del taller, y daremos cuenta de su desarrollo y contenido.

Enfoque conceptual del taller

A diferencia del curso de analistas, que busca preparar a un intermediador entre el conocimiento y la toma de decisiones, con lo cual hace una separación entre productores y usuarios de conocimiento, el taller que aquí se presenta asume que el conocimiento es siempre personal, en el sentido de que tenemos explicaciones y entendimientos propios sobre algún estado de cosas, y será este conocimiento el que guíe nuestras acciones.

Dicho de otro modo, el entendimiento surge de una experiencia personal, que puede ser directa (de lo que he observado personalmente) o indirecta (de lo que he leído o escuchado acerca de lo que otros han observado). Lo que sabemos es el resultado de la acción de nuestra mente sobre los datos que hemos recibido. En este sentido nuestro conocimiento siempre será subjetivo. Cada persona es productora de su propio conocimiento.

Esta manera de entender la producción de conocimiento, según McGinn y Reimers (Reimers, McGinn y Wild, 1995: p. 18), redefine el problema de la aplicación del conocimiento en la toma de decisiones. El tema ya no sólo es cómo transmitimos o transferimos conocimiento desde un productor experto o investigador a un tomador de decisiones (que sería la labor de un broker de información), sino además cómo lograr que el conocimiento que el tomador de decisiones produce sea el más adecuado para dar mejor respuesta a los problemas que están ba-

jo su responsabilidad y tiene que resolver. Las decisiones informadas resultarán cuando los tomadores de decisiones incorporen la información que les entrega el experto y la experiencia validada por otros en su propio conocimiento.

Para elaborar una estrategia que facilite la incorporación de información relevante en la producción de conocimiento del tomador de decisiones, es necesario tomar en cuenta que la información no es el único elemento con el cual la mente de un tomador de decisiones elabora conclusiones acerca de las acciones a seguir. También están influyendo otros elementos como su perfil psicológico, sus cánones culturales, sus inclinaciones políticas, etc.

Respecto a una gran cantidad de temas, aunque racionalmente parezca adecuado estar a favor de la aprobación de una política, las personas responsables de tomar las decisiones probablemente no lo harán si éstas van en contra de sus valores, ideología, cultura, etc. Hay una suerte de compromiso personal con el conocimiento que hacemos propio, en virtud del cual se cree que la decisión tomada es la más adecuada o la mejor posible. Siempre hay un sesgo a la hora de hablar de la verdad de las cosas.

La evidencia que entregue el informe de una investigación formará parte del entendimiento del tomador de decisiones cuando logre armonizar con todos los elementos que determinan su manera de entender las cosas. Es en este momento cuando el conocimiento producido por el experto cobrará sentido para el tomador de decisiones y lo podrá convertir en conocimiento útil para guiar sus acciones. De otra manera, probablemente no lo pueda o no lo quiera aplicar.

También hay que señalar que el entendimiento acerca de un estado de cosas muchas veces es influenciado por las opiniones que se emiten al interior de redes conversacionales (laborales, ideológicas, religiosas o de otro tipo) en las que los tomadores de decisiones están insertos. Por otro lado existen los grupos de interés que presionan para que una decisión sea tomada o no, y muchas veces se hace necesario negociar con ellos para que la política o programa sea viable. El taller que a continuación presentamos es un intento por convertir al tomador de decisiones en un productor de conocimiento que sea útil para elevar la calidad de la tarea que está desempeñando.

Desarrollo del taller

El taller está diseñado para que los participantes transiten desde la discusión y elaboración de conceptos generales (como por ejemplo “desarrollo infantil”) hasta la formulación y redacción de propuestas de políticas y programas para su propio país. En este camino, entre otras cosas, se construye un modelo de intervención que sea coherente con la realidad del país, se analizan distintos enfoques de proyectos según las características de los beneficiarios y sus necesidades, y se

aplican los conocimientos adquiridos para resolver los problemas que sufre la infancia de un país ficticio.

Para la elaboración de conceptos se utiliza una metodología activo-participativa.

Los participantes tienen que dialogar con las ideas propuestas por expertos⁴ y concluir en una síntesis personal que les dé una pauta acerca de qué acciones se pueden derivar de esta conceptualización. Este diálogo incluye la recreación de casos en los que ese concepto tenga aplicabilidad.

En la metodología utilizada por el taller hay una preocupación constante por recoger y explicitar la experiencia de los participantes, pues es desde ese ámbito que, a nuestro juicio, se construirá el conocimiento que será aplicado a la hora de tomar decisiones.

Contenido del Taller

El taller se desarrolla a través de seis módulos en tres días de trabajo. Los módulos son:

Módulo I: Modelo de desarrollo infantil

Está orientado a definir el concepto de “desarrollo infantil” y a discutir los posibles modelos de intervención en virtud de la definición hecha. El módulo busca, finalmente, que los participantes puedan construir un modelo de intervención que sea pertinente a la realidad de su país.

Módulo II: Necesidades de la infancia

Busca establecer cuáles son las necesidades de la infancia en el tramo de 0 a 6 años que requieren una atención prioritaria, para lo cual se recurre al conocimiento y experiencia de los participantes y a la evidencia científica. Luego se analizará qué tipo de política y de programa es más efectivo para lograr atender esas necesidades.

Módulo III: Financiamiento y costos

En este módulo se trabajan los aspectos relacionados con el financiamiento y los costos de los programas para el desarrollo infantil. La idea aquí es que los participantes incorporen elementos de juicio relacionados con el costo-beneficio y costo-efectividad de políticas y proyectos.

Módulo IV: Marco de diseño de políticas

Se presentan y discuten las herramientas que habitualmente se utilizan para la construcción de políticas sociales. Posteriormente se expondrá la descripción

de un país ficticio, con características latinoamericanas, sobre el cual se centra el juego de simulación del Módulo V. Los participantes, a modo de ejercicio y de preparación para el juego de simulación, diseñan una política de desarrollo infantil para ese país.

Módulo V: Juego de simulación

En pequeños grupos se trabaja con un software que los hará simular una situación en la cual, cumpliendo el rol de altos funcionarios públicos, discuten y toman decisiones de inversión en el área del desarrollo infantil. El juego busca que los participantes tomen conciencia de la diversidad de elementos que están presentes cuando se toman decisiones y de cómo interactúan los distintos factores involucrados en el desarrollo de la infancia. Además, se espera que los criterios y elementos de planificación trabajados en los módulos anteriores sean aplicados en la estrategia que los participantes tienen que elaborar para impactar positivamente en las variables-resultado propuestas por el juego⁵.

Módulo VI: Recomendaciones de política

Con el trabajo realizado en los módulos anteriores, los participantes inician la elaboración de recomendaciones de políticas para su país y un proyecto de trabajo que llevarán a sus instituciones para que pueda ser desarrollado.

Este taller se realizó en Perú, Colombia, Guatemala y Honduras, con la asistencia de funcionarios de muy diversa procedencia institucional y perfil profesional.

La evaluación (Demo, 1997) que un consultor externo hizo del taller señaló que la metodología utilizada, a la cual llamó de “simulación reconstructiva”, constituyó un momento de gran creatividad por parte del equipo a cargo del taller, y probablemente el saldo más positivo del proyecto. Por otro lado, recomendó prolongar el trabajo con los participantes más allá de la duración del taller, de manera que puedan consolidar los aprendizajes obtenidos y le den continuidad a la tarea de proponer un programa o política de trabajo con la infancia en su propio lugar de trabajo.

Los Juegos de simulación

Los juegos de simulación elaborados por CIDE/REDUC para sus distintas instancias de entrenamiento se han convertido en una herramienta pedagógica muy valiosa. A través de ellos, sus usuarios o jugadores han podido comprender mejor el rol de la información en la toma de decisiones.

Nuestra experiencia en la utilización de los juegos nos ha hecho llegar a las siguientes conclusiones:

- a. Mediante los Juegos de simulación de decisiones o de formulación de po-

líticas, se puede hacer presente el tipo de problemas a los que se enfrenta el tomador de decisiones o el funcionario. De este modo, el juego se vuelve inmediatamente relevante para éste.

b. Tecnológicamente es posible incluir modelos matemáticos que simulen el comportamiento de las variables clave del sistema, y cuya modificación requiere el conocimiento de hechos que han sido descubiertos en la investigación.

c. También se puede entregar información al incluir bases de datos pertinentes al juego dentro del mismo.

d. Pese a su alto contenido tecnológico, en esencia estos tipos de juegos no son otra cosa sino “ordenadores de conversaciones”. En efecto, ellos se juegan colectivamente, en grupos. Estimulan discusiones. Las discusiones incentivan a leer la información. Después de las discusiones y de la información, los jugadores toman decisiones y modifican algunas de las variables, observando sus efectos. Los resultados de su ejercicio retroalimentan el proceso de discusión.

e. Además del contenido del juego, el currículum oculto del mismo busca mostrar que la consulta a la información hace diferencias efectivas en el desempeño de los equipos de formulación de políticas y toma de decisiones.

Los juegos que CIDE/REDUC ha desarrollado son los siguientes:

- “El Desafío”, elaborado para incluirlo en el Taller BRIDGES.
- “Una Nueva Oportunidad”, elaborado para UNESCO/OREALC; se aplica durante tres días y se utiliza en los Talleres Anuales de Gestión de la OREALC y en los Cursos de Analistas de Política.
- “Infancia y Futuro I” e “Infancia y Futuro II”, elaborados para el Taller de Políticas para la Infancia de REDUC.

Los juegos de simulación, como parte del entrenamiento de personas involucradas en la formulación de políticas, y la toma de decisiones, constituyen un aporte de REDUC a Latinoamérica, y han originado un nuevo estándar en el entrenamiento para la gestión de sistemas educacionales.

De esta forma los cursos de analistas de políticas, los talleres para el mejoramiento de políticas y la utilización de juegos de simulación, representan una acción concreta en la búsqueda de una conexión más efectiva entre el conocimiento en educación y la toma de decisiones, además de aportar un conjunto de experiencias sobre las cuales seguir avanzando en el propósito de mejorar la calidad de las decisiones en educación.

Conclusión

Los desafíos que enfrentan los sistemas educativos en todo el mundo son tan cruciales como urgentes. Muy pocos, hoy en día, discuten la importancia de la

educación para el bienestar presente y futuro de personas y países. Es comprensible, por lo tanto, la preocupación por todo aquello que se oriente a mejorar las potencialidades de la educación. Dentro de este contexto, mejorar la calidad de las decisiones en educación es una tarea fundamental. A su vez, una mejoría en la calidad de las decisiones en materia educativa requiere de aplicar el conocimiento acumulado en educación, ligando este conocimiento a la acción.

Hasta ahora una gran parte de las aproximaciones para mejorar la conexión entre el conocimiento y la toma de decisiones visualizan el problema desde la perspectiva del mundo de la investigación, desde el mundo de la documentación, o desde el mundo de la toma de decisiones. Los resultados no han sido alentadores. Lo que se requiere, por lo tanto, es una nueva perspectiva mediante la cual se desarrolle una conversación entre estos mundos que supere la posición individual de cada uno de ellos por separado.

Es dentro de esta perspectiva que surgen el análisis de políticas y el analista de políticas como el nuevo agente capaz de vincular conocimiento y acción. CI-DE/REDUC ha avanzado en esta dirección dentro del contexto latinoamericano. Tanto el seguimiento continuo de los participantes en los cursos de analistas de políticas como el desarrollo de nuevos cursos en esta línea parecen ser los próximos pasos en la dirección correcta.

Bibliografía

- Briones, G. 1990 *Generación, Diseminación y Utilización del Conocimiento en Educación* (Santiago de Chile: FLACSO).
- Brunner, J. J. 1994 “¿Contribuye la Investigación Social a la Toma de Decisiones?”, en Conferencia seminario *La Investigación Educacional Latinoamericana de cara al año 2000* (Punta de Tralca, Chile: PIIE-CIDE-REDUC).
- Demo, Pedro 1997 *Relatório final de avaliação* (CIDE/REDUC) Proyecto Mejorando el Diseño de Políticas en el Area del Desarrollo Infantil.
- Flores, F. 1986 *Understanding computers and cognition: a new foundation for design* (Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation).
- Flores, F. 1995 *Inventando la Empresa del Siglo XXI* (Santiago: Dolmen Ediciones S. A.).
- Husen, T. 1986 “Educational Research and Policy Making”, en *International encyclopedia of education* (Oxford: Pergamon Press).
- Levin, H. 1982 *Why isn't educational research more useful? Prospects* (Paris: UNESCO Publishing).
- Postlethweite, T. N. 1992 “Research and Policy Making in Education: Some Possible Links”, en Anderson, D. y J. Biddle (editores) *Knowledge for Policy, Improving Education Through Research*
- Reich, R. 1992 *The Work of Nations* (New York: Vintage Books).
- Reimers, F. y N. McGinn 1995 “Using Research in Educational Policy and Administrative Decision-Making”, en *Confronting future challenges: educational information, research and decision making* (Paris: IBE).
- Reimers, F.; N. McGinn y K. Wild 1995 *Confronting future challenges: educational information, research and decision-making* (Geneve: UNESCO-IBE) p. 18.
- Schiefelbein, E. 1996 *Evaluación Sub-Programa de Capacitación de Analistas de Política Educacional* (Santiago de Chile: REDUC-BID).
- Weiss, C. 1979 “The Many Meanings of Research Utilization”, en *Public Administration Review* Vol. 39, N° 5.
- Weiss, C. 1991 “Knowledge Creep and Decision Accretion”, en Anderson, D. y J. Biddle (editores) *Knowledge for Policy, Improving Education Through Research*
- Wild, K. 1995 “Information Availability and its Impact on Educational Policy-Making, Planning, and Decision - making: Implications for Educational Information Services”, en *Confronting Future Challenges: Educational Information, Research and Decision Making* (Paris: IBE).

Notas

1 Nos referiremos a la “investigación educativa” en su sentido más amplio, “el conjunto de investigación de diversas disciplinas en torno al problema de la educación”.

2 En CIDE/REDUC, además de “analista de políticas”, hemos utilizado el término “brokers de información”, debido a que en el mundo financiero a los brokers se les exige analizar información y oportunidades y tomar las decisiones más rentables posibles para sus clientes. Asimismo, el analista de política, en cuanto broker de información, tiene que proveer oportunamente la información más relevante a los tomadores de decisión para que éstos den la mejor solución posible a un problema determinado.

3 El diseño y realización de dicho taller correspondieron a la última etapa de un proyecto cuyo objetivo era mejorar la calidad de políticas en el área del desarrollo infantil en algunos países latinoamericanos. La primera etapa del proyecto consistió en recoger y producir información relevante para funcionarios públicos y privados relacionados con la toma de decisiones en esta área.

4 En este punto es central el papel que juega el broker del conocimiento, rol que en este caso cumplen quienes diseñaron y conducen el taller. Comunicar la opinión de los expertos o los resultados de investigación acerca de un tema determinado requiere un buen trabajo de intermediación, de manera que el tomador de decisiones se encuentre con información clara, precisa y pertinente.

5 Estas son: salud, desarrollo psicomotor, nutrición y medio ambiente sano.