

Decisiones en la planificación de la educación de adultos: El caso de la montaña de Guerrero.

Jean-Pierre Vielle

Sobre el autor

El Dr. Jean-Pierre Vielle Douchamps, de origen suizo adoptó la nacionalidad mexicana en 1979. Obtuvo la Licenciatura en Administración, en Bélgica en 1959 y el Doctorado en economía en la Universidad de París en 1966.

Ha trabajado para instituciones educativas y de investigación, tanto públicas como privadas, y ha tomado parte en proyectos de carácter internacional:

- Se desempeñó como catedrático del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM
- Fue Director de Planeación de la Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapozalco.
- Fundó en 1979 la Red de Información Educativa, RIE, centro que ofrece servicios de apoyo a la investigación y el desarrollo educativo.
- Colaboró en proyectos con la Organización de Estados Americanos (OEA), la Agencia para el Desarrollo (AID), la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC), y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO.
- En México colaboro con diversas universidades y con la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional para la Educación de los adultos (INEA), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANIUES) y el CREFAL.
- En 1975 participó en la creación del Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa del CONACYT.
- Actualmente se desempeña como Consultor para el Desarrollo de la Creatividad en Empresas.

Como parte de su labor en el campo educativo, publicó: *las instituciones mexicanas de investigación educativa y financiar la escuela: desafío o dilema*, además de nuestros artículos en revistas especializadas.

INDICE

	Pág.
Presentación.....	5
I. INTRODUCCIÓN.....	7
--Antecedentes.....	7
--Limitaciones.....	8
--Objetivos.....	9
II. ACLARACIONES DE CONCEPTOS.....	10
--Desarrollo educativo.....	10
--Programas y proyectos.....	11
--Planeación e investigación.....	12
--Acciones.....	13
--Decisiones.....	13
III. HISTORIA DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE LA MONTAÑA.....	16
--Génesis del programa integral.....	16
--Inicios del programa educativo.....	17
--Arranque local de las acciones.....	17
--Fase operativa del programa.....	19
--Subprograma de educación para los adultos.....	20
--Conflictos y desenlace.....	22
IV. LA TOMA DE DECISIONES EN EL PROGRAMA.....	26
--Decisiones políticas.....	26
--Decisiones administrativas.....	29
--Decisiones técnicas.....	30
--Determinantes de las decisiones.....	31
V. INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES.....	34
--Fuente de información.....	35
--Uso de resultados de investigación.....	35
--Determinantes de la utilidad.....	36
--Utilidad para la toma de decisiones.....	38
ANEXO: METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.....	43
BIBLIOGRAFÍA.....	49

PRESENTACIÓN

En el marco del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO y para cumplir con sus objetivos se ha considerado conveniente proporcionar algunos elementos útiles para la capacitación de los funcionarios que tienen la responsabilidad de planificar y administrar programas de alfabetización y educación de adultos en los países latinoamericanos.

No es infrecuente que las personas que ocupan puestos de decisión en estas áreas deseen mejorar su capacidad y no encuentren para ello materiales de estudio adecuados.

Para responder a esta necesidad, el CREFAL ha elaborado la presente serie de cuadernos titulada "capacitación de planificadores de alfabetización y educación de adultos", la cual consta de los seis temas siguientes:

- 1) Los contextos sociopolíticos de la planificación de la alfabetización y educación de adultos. Por Alfonso Castillo.
- 2) Decisiones cruciales en el proceso de planificación, ejecución y administración de programas de alfabetización y educación de adultos. Por César Picón.
- 3) Decisiones cruciales en la planificación específicamente de programas de alfabetización. Por Pablo Latapí.
- 4) Decisiones cruciales en la evaluación de programas de alfabetización y educación de adultos. Por Leonel Zúñiga.
- 5) Decisiones en la planificación de la educación de adultos. El caso del Modelo de Educación Diversificada para Adultos (MOEDA). Por José Manuel Castro.
- 6) Decisiones en la planificación de la educación de adultos: El caso de la Montaña de Guerrero. Por Jean-Pierre Vielle.

Los objetivos de la serie son:

--Explicar la problemática en el campo de la planificación de programas y acciones de alfabetización y educación de adultos en los países de América Latina.

--Destacar las principales decisiones que reclama la planificación de este tipo de programas y explicar las argumentaciones a favor o en contra de las diversas alternativas.

--Mostrar algunas de esas decisiones con ejemplos concretos de algunos programas.

--Familiarizar al lector con la nomenclatura de la planificación, administración y evaluación de este tipo de programas.

--Sugerir lecturas para estudio ulterior de algunas cuestiones más complejas.

Los cuadernos intentan ajustarse a estos objetivos. Aunque elaborados por diversos autores, procuran una cierta homogeneidad en su lenguaje y nivel de comprensión; no entran a minucias técnicas sino enfatizan las cuestiones de mayor relevancia práctica; proponen algunos ejercicios que ayuden a comprender mejor los contenidos e incluyen una breve bibliografía comentada que orienta a los lectores para profundizar algunos temas.

Estos textos podrán ser utilizados de dos maneras: en seminarios, cursos o talleres intensivos, destinados a capacitar planificadores (como los que organizan algunos ministerios de educación o el CREFAL) o en estudio personal. Los ejercicios que se incluyen pueden adaptarse a ambas situaciones.

I. Introducción

Antecedentes

En 1980, el Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa, (PNIIE) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) encomendó al autor de este folleto la realización de un Estudio sobre la Capacidad y el Impacto de la Investigación Educativa en México¹.

Para llevar a cabo el proyecto fue integrado un grupo de trabajo de tres pasantes de la carrera de Pedagogía de la UNAM y el estudio fue ubicado institucional mente en "Reuniones de Información Educativa, A.C." (RÍE).

Este estudio está basado en fuentes de información muy diversas: observación directa de las relaciones entre funcionarios del sistema educativo e investigadores en encuentros organizados por el PNIIE, encuestas a directores de centros de investigación educativa (IE), encuesta sobre la comunicación entre los centros y la difusión de los resultados de la IE, etcétera.

El análisis de esta información heterogénea arrojó numerosas "pistas" sobre los determinantes del impacto de la IE. Sin embargo, en un seminario posterior de evaluación del proyecto se recalco el carácter preliminar de muchas de las conclusiones del trabajo y se decidió realizar estudios de casos en profundidad que permitiesen estudiar, en condiciones muy reales, las circunstancias en las cuales se realizaban las investigaciones educativas y la forma como éstas incidían en el proceso de toma de decisiones.

Nació entonces el estudio de caso del Programa de Desarrollo Educativo de la Montaña de Guerrero, segunda fase del Proyecto PNTIE-RIE, cuyos resultados fueron plasmados en un informe final al PNIIE, inédito hasta hoy, y en tres reportes de tesis sustentadas por las investigadoras del proyecto en el Colegio de Pedagogía de la UNAM.

Este folleto del CREFAL retoma, en forma amplia, y a menudo con modificaciones, parte de los documentos anteriores, de modo tal que resulta imposible atribuir a cada quien las ideas que le corresponden.

1 Vielle J. P., Laris J., Navarro A., Yarza C, "La capacidad y el impacto de la investigación educativa". PNIIE - RÍE, A.C, México, 1980. Col. Estudios No. 41.

El caso estudiado tenía, por su naturaleza, objetivos propios que no coinciden del todo con la finalidad de este folleto.

- 1^ El propósito de esta publicación es ilustrar un caso de Programa de Desarrollo de la Educación de Adultos. El Programa de la Montaña de Guerrero se caracterizó como programa "integral" de desarrollo educativo, en el cual el Subprograma de Educación de Adultos constituyó tan sólo una parte y no la más importante de las acciones. Sin embargo, la escasez de estudios sobre la toma de decisiones en programas de desarrollo, específicamente de educación de adultos, justifica el que nos detengamos en este caso.
- 2? El objetivo de este cuaderno es analizar, en un caso concreto, la naturaleza y los determinantes de las decisiones tomadas. El caso de la Montaña de Guerrero no tenía como primer objetivo el estudio *en sí* de los procesos de toma de decisiones ni de *todos* los determinantes de la toma de decisiones, sino específicamente la relación entre investigación y toma de decisiones con énfasis en el primer término de la relación. En consecuencia, el lector encontrará poca información relativa a muchos otros determinantes de la toma de decisiones en condiciones reales.
- 3? El estudio mismo de los procesos de toma de decisiones es un área de búsqueda de las ciencias políticas de reciente y constante evolución, de modo tal que resulta imposible asentar en forma definitiva cualquier "modelo teórico" previo y ya probado. El análisis realizado en el estudio de caso descansa en consideraciones teóricas de orígenes muy diversos y en recopilaciones bibliográficas difícilmente exhaustivas.
- 4<? Reconstruir *a posteriori* el caso de un programa no es tarea fácil. Durante la "vida útil" de un programa se elaboran múltiples documentos de naturaleza y con propósitos muy diversos. Sin embargo, no se alcanza a sistematizar la totalidad del programa y, frecuentemente, nadie se preocupa por constituir un archivo documental. La recopilación bibliográfica posterior se asemeja, pues, al arte de los "pepen adores" y no puede garantizar ni que todas las acciones del programa fueron documentadas, ni que todos los documentos elaborados hayan sido obtenidos. Resulta difícil, en un estudio de caso, poder garantizar documentalmente la "objetividad" de los hechos reseñados.

Para remediar en parte lo anterior, en el caso que presentamos fue utilizada la metodología de "investigación participativa", reseñada en

el Apéndice de este cuaderno, que involucró a un grupo de protagonistas del mismo programa analizado. Esta colaboración fue decisiva para la obtención posterior del material documental, para la reconstrucción de los hechos históricos del programa y para el análisis de las fases de investigación y de toma de decisiones en el programa. Sin embargo, la imposibilidad de involucrar a todos los protagonistas y el mismo carácter de juez y parte de los participantes, no permiten garantizar la objetividad de los hechos reseñados², ni tampoco la objetividad de los análisis de los observadores externos, investigadores del caso encerrados en el dilema de tener que dar fe, en caso de discrepancias, a alguna de las fuentes anteriores: documental o verbal.

Objetivos

Tomando en cuenta las limitaciones anteriores, este cuaderno persigue, a su vez, objetivos limitados:

- a) Aclarar algunos conceptos importantes para el análisis de toma de decisiones en programas de desarrollo educativo.
- b) Reseñar un programa, con especial énfasis en las decisiones tomadas (las más determinantes).
- c) Analizar estas decisiones y su relación con los convenios, la planeación, la investigación, la negociación de conflictos y los cambios de mando.
- d) Analizar en particular el rol y la utilidad de la información para la toma de decisiones.

A cada uno de estos objetivos corresponde un capítulo de este folleto. Se añade además un apéndice sobre la metodología del estudio de caso y una bibliografía.

El beneficio para mejorar la acción futura, resultado de una reflexión participativa sobre las acciones pasadas, puede ser mayor, en ese caso, que el "costo" de la pérdida de una pretendida objetividad científica.

lf. Aclaración de Conceptos

Desarrollo educativo

El concepto mismo no parece existir en el discurso de políticos, administradores, investigadores y/o prácticos de la educación. Se habla a menudo de cambio educativo, de reforma y hasta de revolución educativa, mas no de "desarrollo educativo". Los mismos investigadores en educación pretenden "generar alternativas de educación", "incidir en el cambio educativo", "influir en la toma de decisiones, en la política educativa, en la realidad educativa. . ."; pocas veces hablan de promover, generar, orientar, planear, organizar y sostener el desarrollo educativo.

Frecuentemente se le confunde con el desarrollo tecnológico educativo (innovación en medios y procedimientos técnicos de la educación), o bien con el desarrollo experimental (puesta a prueba en plan piloto de nuevos sistemas o medios) y éste a su vez con el "diseño experimental" (metodología específica de investigación social).

Sin embargo, el *desarrollo educativo* existe y tiene las características siguientes:

- a) Se manifiesta en la expansión de los sistemas educativos ya existentes y en sus mejorías cualitativas.
- b) Se da en innumerables y constantes modificaciones en los sistemas educativos: en su composición, en métodos y medios y en organización, en administración, en los mismos actores de la educación y en sus comportamientos.
- c) Se da también en la introducción de nuevos sistemas educativos; en sustitución de los ya existentes o, más a menudo, al lado de ellos, complementarios o remediales, para cubrir necesidades no atendidas de formación, o no comprendidas en los sistemas existentes, o para atenderlas en otra forma.
- d) El desarrollo de los sistemas educativos procede más por añadiduras de sistemas llamados alternativos y mucho menos mediante cambios profundos existentes.

Jean-Pierre Vielle

- e) Generalmente y por diversas razones, los nuevos sistemas introducidos no alcanzan a generalizarse ni a provocar cambios substanciales en los métodos tradicionales.
- f) Por último, el desarrollo educativo tiene a menudo la connotación de reforma o de revolución educativa. Sin embargo, salvo en condiciones de cambios sociales profundos en su entorno, los "cambios profundos" pregonados a nivel de intenciones pocas veces alcanzan a modificar la substancia de los sistemas educativos o se quedan a nivel de conjuntos de acciones individuales y dispersas.

El desarrollo educativo se manifiesta en la expansión y en las modificaciones de los sistemas educativos, en la introducción de nuevos sistemas y, al límite, en las reformas o revoluciones educativas.

Programas y proyectos

Las modalidades más usuales de cambios educativos son los llamados programas y proyectos de desarrollo educativo.

A menudo los primeros se distinguen de los segundos tan sólo por sus dimensiones o por su carácter más o menos experimental o piloto, o por quienes los promueven, o más simplemente, porque se determina que un proyecto representa un conjunto más restrictivo de acciones dentro de un conjunto más vasto (programa).

Los sistemas de educación de adultos nacen comúnmente como programas de desarrollo típicos de organismos internacionales que los patrocinan y promueven o de los gobiernos. Raras veces tienen carácter experimental y se implantan como un sistema operativo desde su inicio, con carácter duradero y para cubrir, por lo menos a nivel de intenciones, la totalidad del rezago nacional.

Generalmente emanan múltiples y diversos proyectos de educación de adultos de agencias independientes, fuera del control gubernamental, cubren tan sólo necesidades locales y tienen un marcado carácter experimental y de búsqueda de alternativas andragógicas.

Muchos de estos últimos nacieron bajo el signo de la investigación participativa, método específico. Sin embargo, aunque se presenten como tales, estos programas no son de investigación sino de desarrollo educativo (aun

cuando, por su carácter experimental, tengan un fuerte componente de investigación).

Planeación e investigación

Los programas de desarrollo están íntimamente vinculados a otros programas de planeación y/o investigación. Por otra parte, la planeación y la investigación son componentes intrínsecos de estos programas.

Los programas de educación de adultos nacen generalmente en los departamentos y otros órganos de planeación de los ministerios de educación, donde el desarrollo de nuevos sistemas educativos está considerado como parte de las actividades de planeación. Por otro lado, el diseño de estos sistemas es una actividad de planeación educativa.

Adicionalmente, el arranque de estos programas está asociado a la búsqueda de nuevas alternativas educativas y aun cuando pretenden ser operativos, desde sus inicios, la investigación sigue siendo una actividad de apoyo, evaluación y de retroalimentación permanente del programa en marcha. En consecuencia, los programas de educación de adultos nacerán, a menudo, en los departamentos de investigación y desarrollo de los ministerios de educación o, por lo menos, en estrecha consonancia y colaboración con ellos.

La modalidad más usual del desarrollo educativo son los llamados programas o proyectos de desarrollo, son parte de las actividades de planeación de la educación y están vinculados estrechamente a la investigación educativa.

Por último, los programas de educación de adultos escapan a los lazos de dependencia institucional descritos anteriormente: nacen como sistemas relativamente autónomos e independientes, vgr. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en México; el Mobral en sus inicios en Brasil.

Aún así, la planeación de estos programas de desarrollo y la investigación preliminar, asociada o de retroalimentación, siguen siendo componentes básicos de los programas de desarrollo. Sin embargo, su carácter esencial sigue siendo la realización operativa de acciones educativas.

Jean-Pierre Vielle

mo voluntad expresa o tácita y no se confunde con la "orden" o el "acuerdo verbal" (mensajes), de emprender tal o cual acción.

No existe por lo tanto, como tal, un *proceso* de toma de decisión que coincida con su expresión o *verbalización* en una "orden" o un "acuerdo". Obviamente, existe un proceso interiorizado, más o menos lento y complejo, de "maduración" de la decisión *en la mente* del (o de los) encargados de tomar decisiones. Sin embargo, por su misma naturaleza, este proceso mental escapa a cualquier forma de observación externa.

Por otro lado, el llamado "proceso de toma de decisiones", no es otra cosa que el proceso de información y/o de planeación y/o de investigación y/o de negociación (previos) que llevan a tomar una decisión. Sin embargo, no se confunde con ellos. Mucho menos si pretenden estudiar la relación entre estos procesos y la toma de decisiones.

De todo lo anterior, resulta imposible observar la toma de decisiones salvo en casos contados cuando:

- a) Existe algún registro escrito de la decisión tomada por una persona o por un grupo decisor.
- b) Los mismos decisores u otros testigos de la decisión tomada afirman que ésta se tomó (en ausencia de registro).

En el primer caso, se encuentran *memorándums* que comunican a otros la decisión tomada y ésta se confunde a menudo con la *orden* de emprender una acción. O bien, *minutas* de juntas y reuniones que reflejan, en sus acuerdos, la toma de decisiones colegiadas (negociación).

Sobra decir que muchas decisiones son sólo verbales y no se registran nunca en documentos.

Los procesos de toma de decisiones no pueden ser observados: lo que puede ser observado es la manifestación de alguna decisión en la acción.

En última instancia, las decisiones no pueden ser confundidas con las acciones realizadas; sin embargo, en la mayor parte de los casos, el único *rastro* seguro de la decisión tomada se encuentra precisamente en la acción. Por lo menos en el orden de las acciones intencionales y deliberadas, se puede afirmar, sin temor a dudas, que detrás de cada acción debe existir una determinación de realizarla, es decir, una decisión. Sin embargo, los actores, en particular los involucrados en proyectos y programas, recuerdan

a posteriori y a veces registrarán en documentos recuperables, sus órdenes, sus acuerdos colegiados y, sobre todo, sus acciones. Muy raras veces hablan de sus decisiones. De tal modo que, para un observador externo, resulta casi imposible detectar estas últimas.

Otro problema resulta de la identificación de quien toma las decisiones "con el político (fuente de poder) y/o con la autoridad (emisora de órdenes, instrucciones, recomendaciones, según el peso de la autoridad). Con estricto rigor, cualquier actor, en relación a su acción o conjunto de acciones concertadas, es un "tomador de decisiones", aunque sea sólo de la decisión de realizar una acción, ordenada o recomendada por otro".

Sobre todo, cabe reconocer que la "toma de decisiones" es un juego complejo, que no corresponde a una relación sencilla y unilateral entre autoridad y subordinado, político y administrador, investigador y político, etcétera.

Existen decisiones de autoridad y decisiones tomadas en reacción a la decisión de la autoridad, que pueden provenir de grupos capaces de tomar decisiones, dotados o no del poder para respaldar su decisión y traducirla en acción. (Aunque sea tan sólo al límite, el poder de "no actuar", la huelga de brazos cruzados o tortuguismo, que son otra forma de actuar).

Como no es posible observar todas las decisiones de todos los actores en un programa de desarrollo y su compleja interacción, uno está llevado, en última instancia, a tomar en cuenta las principales decisiones, las más importantes o las decisiones claves, las cuales coinciden, además, con las pocas recordadas por los testigos presenciales de la toma de decisiones y, curiosamente, con las tomadas por los principales actores que representan centros de poder (autoridades o grupos opositores).

III. Historia del programa educativo de la Montaña de Guerrero

Génesis del programa integral

En enero de 1977 apareció en el Diario Oficial el decreto para crear la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados —COPLAMAR—. De este modo se intentó concentrar, con un criterio unificado, la acción que ya realizaban diversos organismos creados por el Estado y se encomendó al COPLAMAR realizar estudios específicos y proponer al Ejecutivo Federal la coordinación de acciones institucionales en la materia.

La región de la Montaña de Guerrero, como cada una de las zonas deprimidas, enfrentaba situaciones adversas con los apoyos de diversas instituciones, que en adelante coordinarían sus acciones mediante un sistema de Colaboración Programática para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (celebración de convenios, integración territorial de proyectos, asignación presupuestal específica).

Por otra parte, debido a un interés especial originado en que su padre era oriundo de la región, la esposa del Presidente de la República propuso a COPLAMAR la realización de un Programa de Desarrollo Integral para la Montaña de Guerrero.

El 16 de marzo de 1977 COPLAMAR convocó a una primera reunión de información a nivel intersecretarial y el 22 de marzo se llevó a cabo una reunión de trabajo en Chilpancingo, Guerrero, en la que se definieron objetivos y alcances de las tareas a realizar por parte de las dependencias y entidades participantes. Se acordó realizar una primera investigación para poder conformar el Plan de Desarrollo Integral, plasmada por cada dependencia en un primer diagnóstico de necesidades que se entregó a INI-COPLAMAR.

Después se inició una investigación de campo realizada por todas las dependencias en 341 comunidades de la Montaña con más de 200 habitantes. Los resultados, comunicados a todas las dependencias, dieron lugar al proyecto correspondiente a cada área. El INI-COPLAMAR, a su vez, conformó el Programa de Desarrollo Integral en dos etapas: una de acción inmediata para 1977 y otra de desarrollo integral de 1978 a 1982.

Jean-Pierre Vielle

Concluida esta fase de investigación, se iniciaron las acciones de campo del Programa a través del INI mientras un Comité Intersectorial buscaba coordinar las acciones con otras dependencias y generaba apoyos mutuos.

La génesis de un programa de desarrollo se encuentra en un proceso de negociación política y de planeación.

Inicios del programa educativo

De febrero a julio de 1977 fue elaborado el Plan Nacional de Educación aprobado por el Presidente de la República en el mes de agosto.

En ese plan fue creada la Unidad de Coordinación de Servicios Educativos para atender mejor las zonas deprimidas y grupos marginados.

El coordinador nombrado creó, a su vez, la Unidad de Programas Especiales (UPE) que inició sus tareas en tres proyectos piloto de acción intensiva a grupos marginados: Montaña de Guerrero, Plan Tepito y Frontera Norte.

Arranque local de las acciones

El jefe nombrado de la UPE, y algunos asistentes, se trasladaron a la Montaña de Guerrero, donde realizaron un primer diagnóstico de campo de la situación educativa. En esta misma época, en Tlapa, se realizaba un curso de capacitación de promotores organizado por la Dirección de Servicios Educativos en el Medio Indígena, otra dependencia de la misma SEP (Secretaría de Educación Pública). La intervención autorizada de la UPE en el curso generó un movimiento sindical que culminó con la toma del Centro Coordinador Indígena de Tlapa. El conflicto se resolvió a satisfacción de los huelguistas con la intervención del Coordinador de Servicios Educativos a Grupos Marginados.

A fines del año tuvieron lugar tres hechos importantes:

- 1 Transferencia al INI de un proyecto de instalación de una radio-difusora en la región,
- 2 Sustitución del Secretario de Educación Pública.
- 3 Modificación de la Coordinación de Servicios Educativos a Grupos

Marginados a rango de Dirección General de Educación a Grupos Marginados.

Durante él período de transición que generó el nombramiento del nuevo Secretario, se realizó un nuevo análisis del Programa de Desarrollo Integral de la Montaña de Guerrero y, a solicitud de la Presidencia de la República, el Secretario de Educación Pública pidió al jefe de la UPE y al Director General de Educación a Grupos Marginados, que presentaran una evaluación y una propuesta de trabajo en forma individual. En una reunión conjunta de los tres se decidió retomar el Programa, se vio concretamente la forma de implantarlo, se creó en la misma región una unidad representativa de todos los servicios educativos y se nombró al jefe de la UPE coordinador de dicha unidad.

Se informó de lo anterior a los responsables de la educación en el estado de Guerrero en una reunión realizada en la ciudad de Chilpancingo en mayo de 1978. Las ideas aportadas en la reunión, los resultados de la investigación documental realizada en febrero-marzo de 1978 y el Programa de Educación para Todos generaron una nueva propuesta del Programa a partir de la cual se creó la Dirección General del Programa con sede en la ciudad de Tlapa.

El arranque local de un programa implica la-presencia de un equipo ad hoc que se traslade e instale en la región donde se inicie el programa y emprenda ahí mismo las acciones con autonomía de decisión.

El equipo de trabajo, integrado por cuatro personas de la ciudad de México y cuatro maestros bilingües de la región, instaló sus oficinas en junio e inició la programación de los servicios educativos para 1978-1979, dando prioridad a la educación primaria.

El diseño del programa operativo implicó la elaboración de mapas escolares; se hizo la planeación de las primarias en-base a un modelo de nuclearización (red de servicios), dependiendo del tamaño de la localidad, de la distancia entre las localidades, de la comunicación y acceso. Se vio la necesidad de extender la red de albergues escolares, de mejorar el

Jean-Pierre Vielle

- . Proyecto de Investigación. Creado con el objeto de probar nuevos modelos educativos que innovaran y mejoraran la calidad de educación en la Montaña.
- Subprograma de Educación Media Básica, orientado hacia el incremento de la capacidad de las escuelas secundarias, para lo cual, entre otras acciones, se integraron 11 ingenieros agrónomos que apoyaron las actividades agropecuarias de las escuelas existentes.
- Subprograma Radiofónico "La Voz de la Montaña", que desempeñaba la función de apoyar a los subprogramas.
- Proyecto de Servicios Médicos, se orientó a supervisar el estado de salud de los usuarios de los albergues escolares.
- Subproyecto de Salud Dental. Este proyecto se incorporó con el fin de prevenir la incidencia de padecimientos dentales en los educandos.

El detalle de las acciones realizadas en estos programas no interesa tanto en este contexto, como el que se refiere a la educación de los adultos.

El desarrollo del Programa implica una organización local flexible por programas, con objetivos propios.

Subprograma de educación para los adultos

Este último empezó a funcionar en agosto de 1979 con el nombramiento de su coordinadora. Ella y los miembros de su equipo destinaron un tiempo a las lecturas sobre educación de adultos: obras de Freiré, documentos del CENAPRO, estudios realizados por la Dirección del Programa, etcétera.

El subprograma se fijó como objetivo la alfabetización de la población adulta con el método de la palabra generadora. Las acciones se iniciaron con un curso sobre métodos de alfabetización, impartido por un experto en la ciudad de México, al cual asistieron cuatro miembros del equipo.

Paralelamente, los maestros de primaria levantaron el censo de la población comprendida entre los 15 y 50 años, cuyos datos permitieron hacer la comparación con otros obtenidos por COPLAMAR. Con base en estos resultados, se seleccionó a Tlapa de Comonfort para iniciar las actividades ya que presentaba la mayor concentración de población monolingüe en español y bilingüe.

Historia del program educativo de la Montaña de Guerrero

En enero de 1979 fue llevada a cabo una investigación de campo para conocer los temas de interés y obtener las palabras generadoras; se elaboraron los materiales de apoyo y se diseñó el curso de alfabetización.

En febrero fue lanzada la convocatoria para seleccionar a los alfabetizadores. El grupo no se formó por escasez de personas que cumplieran los requisitos. Se hizo una segunda convocatoria cuyos requisitos fueron menos estrictos y se logró reunir al grupo que recibió un primer curso de preparación, en el cual se realizó una evaluación permanente. Al finalizar, y como práctica, cada alfabetizador debía formar un grupo de adultos. No todos lo lograron.

El curso de alfabetización a estos primeros grupos tuvo lugar entre marzo y agosto de 1979; durante el mismo hubo una supervisión de la aplicación del método y una evaluación constante.

Para la segunda etapa del subprograma fue capacitado un nuevo grupo de alfabetizadores que tampoco logró llevar a sus grupos hasta el nivel de alfabetización. Se inició entonces la tercera etapa, en la cual se pretendió que fueran los coordinadores e instructores de los albergues quienes tomaran en sus manos la alfabetización de los adultos. El Coordinador de Albergues, el Coordinador de Educación de Adultos y el Director del Programa invitaron a los técnicos agropecuarios de los albergues más cercanos a Tlapa para tomar un nuevo curso de preparación y se volvió a invitar a los convocados en la segunda etapa.

La educación para los adultos, organizada en el marco de un programa de desarrollo educativo integral, formado y sostenido por el aparato administrativo central de la educación, difícilmente puede aparrarse de los cánones tradicionales.

Los coordinadores e instructores de albergues no llegaron a concretar su trabajo por problemas internos como paros, peticiones de aumentos de salarios, etc. Los alfabetizadores que no pertenecían a los albergues formaron sus grupos e impartieron el curso de alfabetización de septiembre a diciembre de 1979 con la supervisión y evaluación correspondientes.

A raíz de la evaluación del Programa, en Oaxtepec se decidió aumentar a dos semanas el tiempo del curso de capacitación a alfabetizadores y poner énfasis en la participación.

A finales de julio y principios de agosto, el personal del subprograma asistió a un curso de acreditación y certificación de primaria abierta en la ciudad de México.

Jean-Pierre Vielle

Se realizó una nueva investigación de campo para detectar la población objeto y el número de asesores que se requería. Colaboraron una vez más los maestros de la región. Esta investigación debía servir de base a una campaña de alfabetización de mayor escala.

Entre octubre y noviembre, a raíz de los conflictos analizados en seguida, el equipo se dedicó exclusivamente a supervisar a los grupos de alfabetización que estaban funcionando.

Paralelamente al trabajo de la Coordinación de Adultos del Programa, las Misiones Culturales, las Brigadas de Mejoramiento y el Centro de Estudios Básicos de Adultos, presentes en la región, siguieron dependiendo directamente de sus direcciones respectivas en la Secretaría de Educación en el Distrito Federal.

Conflictos y desenlace

Tres circunstancias importantes se conjugaron para acelerar la desaparición del Programa de la Montaña de Guerrero en lo que se refiere a su existencia como programa de desarrollo, es decir, como conjunto de acciones educativas coordinadas localmente en forma integral con cierto grado de autonomía y con un acentuado carácter experimental:

- a) La creación por parte de la SEP de una red de delegaciones en el contexto de su Programa de Descentralización del aparato administrativo del Sistema Educativo Federal.
- b) El contexto de las elecciones para diputaciones federales, en las cuales por primera vez, en el marco de la Reforma Política, se introdujo el sistema de listas plurinominales y de diputados de partidos (no proporcionales al número absoluto de sufragios).
- c) El cambio de la Dirección del Programa, en parte por los conflictos que se suscitaron en torno al mismo y en su seno.

La creación de las delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en los estados, en marzo de 1979, se tradujo en un cambio en las relaciones de dependencia del Programa. La autonomía local del mismo y su dependencia directa de la Dirección General de Educación a Grupos Marginados, ubicada en el aparato central (D.F.) de la Secretaría de Educación, agilizaban las relaciones con otras dependencias educativas (vgr. Educación de Adultos). Al crearse la Delegación, la sede del Programa en Tlapa se convirtió en Subdelegación, la Dirección del Programa pasó a depender del Subdelegado, es decir, de una nueva instancia estatal, que reportaba a su vez ante

una Coordinación de Delegaciones, dependiendo directamente del Secretario de Educación. Ese cambio administrativo, aparentemente susceptible de incrementar la autonomía local, se traducía en realidad en una disminución del "margen de maniobra", necesario en un programa piloto y experimental y en una "burocratización" del equipo local.

Un programa relativamente autónomo de desarrollo educativo puede estar sujeto a presiones que rebasan su nivel de decisiones y hacen peligrar su misma existencia, cuando los conflictos trascienden más allá de su ámbito local.

La radiodifusora inaugurada por el Presidente de la República en marzo de 1979, tuvo un rol importante en la evolución del Programa. Con motivo de su creación, se realizó en Tlapa una evaluación de los avances del Programa Integral de la Montaña de Guerrero, en la cual se destacaron los logros del Programa Educativo frente a las lentitudes de otras acciones.

El "modelo" del Programa resultó tan atractivo para la SEP que se decidió emprender programas similares en otras 12 zonas deprimidas del país. El director local del Programa renunció a su cargo y pasó a encabezar el nuevo Programa de Educación en Zonas Deprimidas, de la SEP.

El nuevo Subdelegado creó un Consejo Consultivo de la Subdelegación, en el cual participaron los coordinadores de los subprogramas. A estas alturas, la Subdelegación contaba ya con un equipo de alrededor de 40 personas, algunas allegadas al Director anterior* y en su gran mayoría recién contratadas, sin experiencia aún en la realidad local de la Montaña. El Subdelegado organizó un recorrido de observación y evaluación mediante brigadas de 4 a 6 personas que visitaron las comunidades y reportaron a su regreso.

El 15 de marzo, la Presidencia Municipal de Tlapa organizó una coñuda a la cual fueron invitados los maestros de la localidad y el candidato a diputado del Partido Revolucionario Institucional. Los reporteros de la radiodifusora entrevistaron a ambos, como habían entrevistado, el día anterior, al candidato a diputado del Partido Comunista Mexicano, quien había convocado a una Reunión del Consejo de Pueblos de la Montaña, organizada por el Movimiento Revolucionario del Magisterio y por su Partido. Las tres entrevistas fueron transmitidas en una misma emisión por la radiodifusora. Igualmente, transmitió los mensajes de la Reunión del Consejo de Pueblos que tuvo lugar el 19 de marzo.

Jean-Pierre Vielle

Las repercusiones políticas de estas intervenciones no se hicieron esperar; se denunció en un periódico como procomunistas a los encargados de la radiodifusora y a los integrantes del Programa, y el Comité Ejecutivo del PRI elevó una protesta ante el Gobernador del Estado. El conflicto tuvo repercusiones en el seno de la misma Subdelegación, cuyos miembros se polarizaron en torno a posiciones políticas opuestas.

La decisión de suprimir o postergar un programa de desarrollo es una decisión política tomada bajo presión en un contexto de conflictos internos y externos.

Las elecciones realizadas en julio acentuaron los conflictos. Se comprobaron los fraudes cometidos, se anularon los comicios y se volvió a convocar a nuevas elecciones para octubre.

En el mismo mes de julio, se presentó una evaluación global del Programa.

A partir de estos hechos, la crisis institucional del Programa se acentuó,

- a) El Subdelegado cesó al responsable del Programa el 1º de octubre y nombró un nuevo responsable.
- b) Los miembros de su Consejo Consultivo manifestaron su desacuerdo con esta decisión, apoyados por el candidato a diputado del PCM, y mandaron una carta a las más altas autoridades del Estado y de la SEP.
- c) El Subdelegado cesó a cinco miembros del Consejo Consultivo (8 de octubre).
- d) Los cesados organizaron un movimiento de maestros a nivel regional, formándose un Consejo Regional Sindical Provisional que presentó un pliego petitorio ante la Presidencia de la República.
- e) El conflicto trascendió en la SEP. El Director General de Delegaciones substituyó al Subdelegado.
- f) El nuevo Subdelegado asumió directamente la responsabilidad del Programa, oponiéndose los miembros del equipo.
- g) El Movimiento Magisterial se acentuó con paros escalonados a partir de la Asamblea Regional realizada el 26 de octubre.

- h) Los paristas tomaron las instalaciones de la Subdelegación el 6 de noviembre y fueron desalojados por el ejército al día siguiente.
- i) Se levantó el paro ante esa amenaza y se entró en negociaciones.

Con este período de conflictos, se acaba el Programa Educativo de la Montaña (por lo menos, como conjunto de acciones específicas, con autonomía local y con carácter experimental). Las acciones educativas siguieron realizándose en el seno del sistema educativo organizado e institucionalizado, mediante la nueva estructura de Delegación y Subdelegación.

IV. La toma de decisiones en el programa

La toma de decisiones es un proceso internalizado difícilmente detectable; sin embargo, cuando este proceso llega a su término, la decisión es tomada y a menudo comunicada, o por lo menos aplicada.

Las decisiones se toman por parte de grupos o personas individuales. En el programa se detectan decisiones tomadas individualmente (vgr. El Secretario de Educación retoma el proyecto el 20 de abril de 1979, el Subdelegado cesa en su puesto a cinco miembros del Programa, etc.), y decisiones grupales o colegiadas (vgr. Tomar la Subdelegación por parte del Frente Sindical Regional; no aceptar la destitución del Director del Programa, por algunos miembros del Consejo).

Decisiones políticas

En un programa de desarrollo, las decisiones políticas son las que se toman con referencia al programa como conjunto de acciones para iniciarlo, orientarlo, reorientarlo, seguirlo y, en su caso, terminarlo. Por otro lado, estas decisiones se toman, en general, por parte de instancias externas al programa que tienen autoridad sobre el mismo, o por las mismas autoridades del programa y por grupos susceptibles de oponerse al poder de esas autoridades.

En su connotación política, la decisión se ha definido de acuerdo con el uso y distribución del poder y con el grado de incidencia o impacto que pueda tener. El poder se define a su vez como la "capacidad de acción fundada en la violencia virtual, desencadenable en cualquier momento, que tienen algunos seres humanos para reaccionar, influir y dirigir a otros, a fin de tomar e imponer decisiones sobre las personas y las cosas".

En el Programa de Desarrollo Educativo de la Montaña de Guerrero se detectaron cuatro fases en la toma de decisiones políticas:

a) Decisiones iniciales:

Estas decisiones se ubicaron en el inicio del Programa; provocaron el arranque de una fase de acciones y se gestaron en el nivel directivo de mandos centrales. Fueron decisiones claves y si no todas

Jean-Pierre Vielle

se pueden precisar en el tiempo sí fueron conocidas e identificadas por los protagonistas. Algunas de las decisiones ubicadas en este momento, fueron las siguientes:

- La Presidenta del DIF decidió que COPLAMAR programara y coordinara un Programa Integral para la Montaña de Guerrero.
 - Se decidió crear COPLAMAR.
 - Se decidió dar inicio al Programa de Desarrollo Integral de la Montaña de Guerrero.
- Se decidió insertar es éste un programa educativo como proyecto piloto de acción a grupos marginados.

En un programa de desarrollo educativo las decisiones políticas son tomadas por autoridades educativas externas al programa. Estas decisiones claves son las que determinan la existencia y el destino del programa: su gestación, su desarrollo y su desenlace.

b) Decisiones de seguimiento:

En general se trata de decisiones que permiten la continuación de las acciones. Usualmente, estas decisiones son más bien administrativas y técnicas; sin embargo, por su misma naturaleza, se les da poca importancia y se efectúan en forma no registrada. Generalmente, los mismos actores del programa no atribuyen a esas decisiones la misma importancia que a las decisiones políticas.

Se encontraron múltiples decisiones administrativas durante el desarrollo del Programa; en su mayoría fueron decisiones detectadas por la acción que provocaron y no por la decisión misma. Como ejemplo:

- Se decidió hacer una investigación de campo en octubre-noviembre de 1977 para establecer contacto con la realidad.
- Se decidió realizar una investigación documental y elaborar un primer documento de información de la situación educativa en la Montaña.
- Se decidió instalar las oficinas en la unidad representativa de los servicios educativos en la Montaña.

— Se decidió generalizar el Programa en 12 nuevos proyectos.

— Se decidió hacer contrataciones de personal.

— Se decidió abrir nuevos albergues escolares.

Sin embargo, se detectaron también decisiones políticas de seguimiento. Estas fueron identificadas como tales por los protagonistas:

— El Secretario de Educación decidió en abril de 1978 retomar el Programa de la Montaña que había quedado incierto.

c) Decisiones de cambio:

Son las decisiones que modifican las acciones en curso. Una vez más, se trata sólo de las decisiones "claves" que modifican sustancialmente la configuración general del programa y, por lo tanto, suelen darse en los mandos centrales o en centros de poder dentro del programa.

Entre las decisiones políticas de cambio que se tomaron por parte de mandos centrales se encuentran:

- La decisión de cambiar al Secretario de Educación en diciembre de 1977.

- La de sustituir al Subdelegado del Programa en octubre de 1979.

— El Subdelegado decidió cesar de su cargo al Director del Programa el 19 de octubre y a cinco miembros del Consejo Consultivo el 8 de octubre.

- Se decidió desalojar la Subdelegación con la participación del ejército el 7 de noviembre de 1979.

De las decisiones políticas de cambio tomadas por los protagonistas del Programa se detectan sobre todo las siguientes:

- La decisión de establecer un Consejo Consultivo del Programa.

- La decisión de transmitir las entrevistas y la Reunión del Consejo de Pueblos de la Montaña por la radiodifusora.

- La decisión de formar un Consejo Regional Sindical Provisional.

- La decisión de lanzar el movimiento magisterial en la Montaña.

— La decisión de tomar la Subdelegación.

d) Decisiones finales:

Se detectaron en particular las decisiones de tipo político que pusie-

Jean-Pierre Vielle

versos cursos de capacitación; la determinación de efectuar una evaluación global y participativa (Oaxtepec).

En algunas ocasiones, el límite entre decisiones políticas y administrativas no resulta del todo claro. ¿La creación de un consejo consultivo de la Subdelegación fue el fruto de una decisión política o simplemente administrativa?

La determinación, por parte del coordinador responsable, de transmitir, mediante la radiodifusora, los mensajes de los líderes de diversos partidos, por más objetiva que haya sido la cobertura, ¿fue el resultado de una decisión administrativa o de un cálculo político?

Las decisiones administrativas en un programa de desarrollo educativo, tomadas generalmente por las autoridades locales del programa, se refieren en lo esencial a la planeación, la organización, coordinación, control y evaluación de las acciones.

Por lo general, una decisión aparentemente administrativa (o técnica) puede tener un trasfondo y, sobre todo, repercusiones políticas. Es el caso en particular, de las decisiones administrativas que aceleraron el desenlace del Programa: cese por parte del Subdelegado del responsable del Programa, de miembros del Consejo Consultivo, etcétera.

La mayor parte de estas decisiones fue detectada mediante la acción misma realizada y, por lo general, los protagonistas del Programa no les atribuyeron la misma importancia que a las decisiones de tipo político.

Decisiones técnicas

Quizá resulte arbitraria la distinción entre decisiones administrativas y decisiones técnicas.

Las decisiones técnicas no se refieren exclusivamente a las "operaciones" del Programa ni tampoco corresponden en exclusiva a las instancias del Programa subordinadas a algún tipo de autoridad, por ejemplo: por el personal dependiente de los coordinadores (tan sólo para fijar algún límite).

En el contexto de este análisis, las decisiones técnicas se entenderán como las que se refieren a la orientación, a las características, a los sistemas,

métodos y procedimientos del Programa. Como tales, pueden haber sido tomadas por muy diversas instancias a diferentes niveles.

La determinación de adoptar un modelo nuclear para organizar la primaria; la de extender la red de albergues escolares, y la de adoptar un nuevo sistema de castellanización son decisiones técnicas. Mientras que la decisión de cambiar el sistema de supervisión escolar se consideraría como administrativa. Organizar el programa en cuatro coordinaciones es una decisión administrativa, mientras que la decisión de centrar el programa de castellanización en la formación de promotores indígenas es de tipo técnico. Asimismo, es una decisión técnica la que introdujo la adopción del método de la palabra generadora en el subprograma para la educación de los adultos.

En la medida en que, en el caso analizado, se detectaron las decisiones más importantes, que determinaron la creación, la marcha y la desaparición del Programa, muchas decisiones técnicas escaparon por completo al observador. Sobre todo, salta a la vista que las pocas decisiones técnicas mencionadas, fueron tomadas en niveles altos y que la mayor parte de las decisiones técnicas "operativas", rutinarias, cotidianas, no fue mencionada.

Las decisiones técnicas en un programa de desarrollo educativo no deben confundirse con las innumerables decisiones operativas, rutinarias y tomadas a diario por los agentes técnicos subordinados en el programa. Se refieren al enfoque, a la orientación, los sistemas, métodos, procedimientos y al desarrollo de medios educativos utilizados.

Determinantes de las decisiones

En la mayor parte de los casos, en el relato de los hechos de un programa de desarrollo, las decisiones no se mencionan como tales. No se dice en cada caso "se tomó tal o cual decisión" y aún menos, "alguien o fulano de tal tomó tal o cual decisión". La mayor parte de las veces, la decisión es detectada a través de la acción realizada, que implica a su vez una decisión previa implícita. Por otro lado, pocas veces se mencionan los autores de la acción. Resulta difícil, entonces, establecer algún tipo de relación entre las decisiones tomadas y sus autores y aún más difícil saber qué fue lo que indujo al encargado de tomar su determinación. Sin embargo, la relación puede ser establecida *a posteriori* por parte del observador, entre ciertos hechos ocurridos en el programa y las decisiones tomadas.

Jean-Pierre Vielle

Cabe reconocer de antemano que estas relaciones son el resultado de interpretaciones por parte del observador y no corresponden al orden de las relaciones "causa-efecto" observadas, medidas y comprobadas.

Hechas estas salvedades, cabe analizar algunas de estas relaciones:

- La decisión de emprender un programa en la Montaña es consecuencia obvia de la situación percibida de atraso y de una necesidad, pero igualmente de intereses más particulares de protagonistas promotores del Programa.
- La coordinación de actividades del Programa Integral en la zona se anticipa y no espera los resultados del diagnóstico conjunto realizado por las dependencias.
- El envío de un grupo local encargado de coordinar el Programa *in situ*, es resultado de la creación de una coordinación *ad hoc* en la SEP.
- La renuncia del Secretario de Educación engendra un compás de espera y pospone la decisión de arranque del Programa, sujetándolo a una reevaluación y reprogramación.
- El contexto político de las elecciones polariza en sus decisiones a los grupos involucrados (autoridades, personal de base).
- La decisión, por parte del Subdelegado, de cesar a los responsables del Programa engendra movimientos magisteriales, etcétera.

Las determinantes de las decisiones en un programa de desarrollo educativo son los hechos mismos, acontecimientos y eventos del programa; la vivencia de estos hechos y la información procedente de esta vivencia inciden en las decisiones; éstas, a su vez, se encadenan y engendran otras decisiones.

Aparentemente, el desarrollo del Programa como secuencia de eventos y acciones, está determinado ante todo por esta "fuerza de los hechos", equiparable a un destino impecable.

Sin embargo, es importante recordar la presencia muy real, detrás de los hechos, de los "actores" que toman las decisiones. Obviamente, sus decisiones fueron tomadas en buena parte por su conocimiento de los hechos en el momento en que éstos ocurrieron. Esta primera fuente de informa-

La toma de decisiones en el programa

ción, resultado de su experiencia vivida en el Programa, no se menciona en la relación de los hechos. ¿Quién podría decir a cuánta, y a qué tipo de información habrá recurrido el Subdelegado antes de destituir al responsable del Programa? Aparentemente, esta decisión no fue el resultado de la evaluación del Programa efectuada en Oaxtepec en vísperas del desenlace o, por lo menos, no correspondió a los datos objetivos arrojados por esta evaluación que justificaron, por otra parte, la extensión del Programa a otras doce zonas del país, mientras se procedía a liquidarlo en la Montaña.

Esta última observación abre el campo a la discusión sobre el rol de la investigación en los programas de desarrollo.

V. Información para la toma de decisiones

Las decisiones se sustentan, en última instancia, en la información obtenida y procesada por quienes toman las decisiones; aunque esto no significa que la información sea el único determinante de las decisiones. Las decisiones políticas resultan generalmente de presiones ejercidas por los grupos interesados en influir en la decisión, o por el temor a las reacciones anticipadas de estos grupos. Sin embargo, aun en estos casos, la información juega un rol importante.

La información útil para la toma de decisiones puede provenir de múltiples y muy diversas fuentes:

- De los testigos protagonistas, por comunicación verbal.
- De la observación directa de quien toma las decisiones.
- De su propia experiencia anterior.
- De estudios e investigaciones.
- De planes y programas trazados, etcétera.

Algunas de estas fuentes de información son difíciles de identificar y observar *a posteriori* en un programa de desarrollo. Otras dejan una huella, algún documento escrito y en consecuencia resultan ser más observables. Es el caso particular de la información proporcionada por los estudios, la investigación, la planeación y, en general, por las actividades "documentadas" en un programa.

A continuación se intentará examinar el rol de este tipo de información en el programa de desarrollo que nos interesa, en relación a las acciones realizadas y a la toma de decisiones.

Se analizará en particular;

- a) Los medios a través de los cuales se obtiene información para la toma de decisiones.
- b) Las circunstancias en las cuales se recurre a resultados de investigación.
- c) Los factores que obstaculizan la utilización de los resultados de la investigación.
- d) Los determinantes de su utilidad para la toma de decisiones.

La información para la toma de decisiones en un programa puede llegar de muy diversas maneras a los protagonistas y/o a quienes toman las decisiones. Ellos reconocen esta multiplicidad de canales, entre los cuales la investigación constituye sólo un medio más (ver Gráfica I). Aparentemente la investigación es el medio más importante de información; sin embargo, no es tan importante como se suele creer, en comparación con el peso conjugado de la experiencia propia de los protagonistas y de la comunicación de experiencias entre ellos mediante reuniones, juntas de coordinación y de concertación de acuerdos y/o conferencias especializadas.

Claramente, la investigación de la cual se está hablando en este caso no es una investigación de escritorio sino que se realizó en el Programa de Desarrollo, en buena parte por los mismos protagonistas, en estrecha relación con sus actividades; este tipo de investigación de campo, diagnósticos, censos y evaluaciones, se menciona repetidamente en el relato del caso y es el que resulta plasmado en los documentos recuperados.

La investigación es sólo una de las múltiples fuentes de información útiles para la toma de decisiones.

Es importante observar que solamente una parte de la investigación especializada para el subprograma de castellanización se realizó fuera del Programa; y que se encontró, al final del período de vida del Programa, la necesidad de crear un subprograma de investigación que no logró tener peso.

De acuerdo con lo anterior, las revistas especializadas, canal de transmisión hacia el Programa sobre resultados de investigación más "académicos" y externos al Programa, son tan sólo una fuente de información de segundo nivel. Los periódicos, a su vez, vehículos de la información urbana, resultan ser poco importantes en las condiciones de aislamiento rural en las cuales se encuentran los protagonistas de un programa de desarrollo.

Uso de resultados de investigación

El análisis de los medios de información se complementa con un estudio de las razones por las cuales se buscó información en la investigación.

Las respuestas de los protagonistas son claras y confirman los hallazgos de otros estudios similares, (véase Gráfica II).

La investigación parece ser importante, sobre todo, para justificar y respaldar *ex post* una posición (¿decisión?) ya tomada. Igualmente se reconoce el valor de la investigación *ex ante* para la toma de las decisiones más importantes, con amplias implicaciones, del Programa (vgr. Su orientación inicial basada en un diagnóstico y un plan).

Sin embargo, se juzga que la investigación es menos importante, como complemento de la experiencia, para la solución de problemas inmediatos y cotidianos. Probablemente porque éstos, a su vez, se resuelven mejor en base a experiencias y porque muchos problemas no pueden esperar, para ser resueltos, a que surjan los resultados de las investigaciones.

Asimismo, la investigación sirve menos para alimentar las discusiones en reuniones y unificar criterios entre los protagonistas. Probablemente porque en las discusiones, en última instancia, los datos de la experiencia y la ideología de los participantes prevalecen en relación a los datos supuestamente objetivos de la investigación.

Finalmente, se recurre poco a la investigación para poder enfrentar mejor situaciones novedosas. El examen de la Gráfica III explica por qué.

Determinantes de la utilidad

Aun cuando esté realizada dentro del Programa, la investigación no resulta siempre útil. Se aducen sobre todo dos razones principales para esta aparente inutilidad, las cuales corroboran afirmaciones anteriores: la "falta de oportunidad" de los resultados y el "sesgo de objetivos" de la investigación.

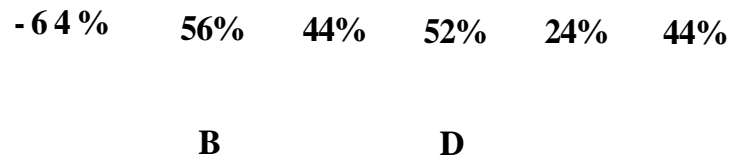
Incluso cuando la investigación realizada esté íntimamente vinculada a las acciones, se reconoce el desfase de la investigación, la cual no se ajusta a menudo a los plazos exigidos para la toma de decisiones, siempre apresurada.

En la relación del caso se encuentran rasgos de lo anterior. Por ejemplo: las decisiones de arranque del Programa, que no esperaron a las conclusiones de un diagnóstico exhaustivo, lo cual explica la necesidad de repetir otros diagnósticos, en campo, posteriormente.

GRÁFICA No. I

MEDIOS POR LOS CUALES SE OBTIENE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

- A. Investigación.**
- B. Experiencia personal.**
- C. Comunicación con compañeros.**
- D. Reuniones y conferencias especializadas.**
- E. Periódicos.**
- F. Revistas.**



FUENTE: PROYECTO PNIIE - RÍE 1980-1981

Por otro lado, se estima que no coinciden los intereses de la investigación y de la toma de decisiones. Generalmente por diferencias ideológicas. Por ejemplo: el documento de evaluación del Programa elaborado poco tiempo antes de su conclusión política fue juzgado como sesgado por muchos protagonistas del mismo, precisamente porque no tomaba en cuenta y no aclaraba el trasfondo político de los problemas que afectaban el Programa.

En comparación con las causas anteriores, la coincidencia de los resultados de la investigación con otro tipo de información útil para la toma de decisiones parece ser menos importante. Con realismo los protagonistas estiman que las decisiones se toman generalmente en base a otro tipo de información, probablemente resultado de la experiencia de quien toma las decisiones.

Se agrega a lo anterior que las personas encargadas de tomar decisiones, a menudo no entienden, o no confían, o no saben interpretar los hallazgos de la investigación. Es decir, prefieren confiar en los datos de su propia experiencia. No extraña, pues, que se estime que, aún en un programa de desarrollo, la investigación carezca de apoyo institucional, lo cual le resta utilidad; o bien, que los resultados de la investigación no lleguen a los destinatarios que hubiesen podido utilizarlos, probablemente porque circulan tan sólo en el grupo restringido de quienes toman las decisiones, que en definitiva los tomaron poco en cuenta.

Otro factor, relativamente secundario, de la poca utilidad de la investigación parece encontrarse en la escasa relevancia operativa de los resultados que no proporcionaron lincaamientos directamente útiles para la acción.

Frente a los determinantes anteriores, el que la investigación haya sido bien o mal orientada o dirigida, o realizada por investigadores experimentados (conocidos), no parece tener mucha importancia.

En suma, aunque se haya reconocido la importancia deseable de la investigación para la toma de decisiones, se entiende que ésta es un proceso sujeto a presiones de tiempo y de otros factores (políticos, ideológicos). En consecuencia, el decisor no espera información más confiable de la investigación, basa su decisión en otro tipo de información de su experiencia y relega la investigación a un rol secundario.

Utilidad para la toma de decisiones

¿Qué características debe tener la investigación para ser más útil en la toma de decisiones? Las respuestas de los protagonistas son congruentes con los hallazgos anteriores (véase Gráfica IV).

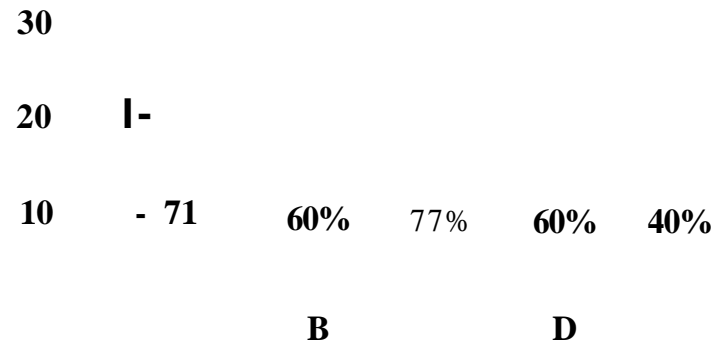
GRÁFICA No. II

CIRCUNSTANCIAS EN LAS CUALES SE RECURRIÓ A RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

oi

oi

- A. Para sustentar decisiones con amplias implicaciones.
- B. Para asesorar sobre problemas en los cuales no se tenía suficiente experiencia.
- C. Para apoyar una posición con soportes autorizados.
- D. Para unificar criterios diversos.
- E. Para enfrentarse a situaciones novedosas.



FUENTE: PROYECTO PNIIE - RÍE 1980-1981

La claridad con la cual se exponen los resultados no parece tan importante. No parece ser un problema de lenguaje. Tampoco parece ser muy importante el que la investigación deje de ser teórica y proponga mecanismos de acción muy precisos; el "¿como?" de la acción se encuentra mejor en la acción.

Se estima que los resultados de la investigación son ante todo útiles porque proporcionan bases objetivas a quienes deciden, lo cual no garantiza que se dejen guiar por esta objetividad ni que les facilite la decisión, como ya vimos.

Lo que se quiere decir, en última instancia, es que las investigaciones más útiles en el Programa han sido por lo general las más objetivas: resultados de estudios de campo, del contacto con la realidad, *con la acción*.

Asimismo, se cree que las investigaciones son más útiles cuando anticipan las posibles consecuencias de la decisión por tomar. Es decir, cuando se vuelven prospectivas y sus resultados se entregan con oportunidad, *para la acción*.

Pero, sobre todo, se reconoce que la investigación no encuentra su única justificación en las decisiones por tomar o tomadas, en último caso éstas pueden muy bien resultar de otros imperativos. Más bien, la investigación encuentra su razón de ser en los programas por realizar, *en la acción*.

GRÁFICA No. IV

**FACTORES QUE DETERMINARON LA UTILIDAD DE LAS
INVESTIGACIONES PARA LA TOMA DE DECISIONES**

- A. Incluyeron explicaciones claras.**
- B. Anticiparon los efectos de las posibles decisiones que originaron.**
- C. Fueron objetivas,**
- D. Tuvieron implicaciones directas en el curso de la decisión.**
- E. Los hallazgos se aplicaban a programas existentes.**
- F. Añadieron al conocimiento teórico mecanismos de operación política y/o programas de acción.**

52%	72%	82%	67%	85%	47%
A	B	C	D	E	F

FUENTE: PROYECTO PNIE - RÍE 1980-1981

Anexo; Metodología del estudio de caso

A fines de febrero y principios de marzo de 1980, se llevó a cabo el Seminario de Evaluación del Proyecto "Determinantes del Proceso y del Impacto de la Investigación Educativa en México, 1979", donde se vio, entre otros aspectos, la orientación del proyecto para 1980.

Se decidió profundizar en las relaciones entre la investigación, la acción y la toma de decisiones mediante "estudios de casos", por considerar que era la forma más apropiada. El estudio de caso, tal como lo entendemos, se aleja de los pequeños relatos descriptivos tradicionales, e intenta objetivizar la información. Tiene como propósito llegar a comprender el ciclo vital, en este caso de un proyecto, de manera cualitativa y exhaustiva, estudiando en forma detallada todos los factores implicados en su historia o desarrollo.

Para experimentar esta metodología se escogió como caso piloto el "Programa de Desarrollo Educativo de la Montaña de Guerrero" porque presenta un mayor grado de dificultad.

A continuación presentamos la metodología global del estudio del caso, caracterizada por las fases siguientes:

1. *Búsqueda bibliográfica intensiva* (lista anexa) sobre el proceso político en general y sobre la toma de decisiones en México. A través de estas lecturas nos dimos cuenta que no existe nada concreto sobre el tema y que aún falta mucho por hacer. A partir de las lecturas se elaboró un primer marco teórico del proceso "Investigación-toma de decisiones".

Adicionalmente se hicieron consultas a especialistas sobre el tema (Marcos Kaplan, Noel McGinn, Jaime Castrejón) quienes nos orientaron en cuanto a la comprensión del proceso político y en la formulación de modelos de toma de decisiones.

- 2, *Obtención de información general y preliminar sobre el proceso*, (Entrevistas iniciales a los principales protagonistas).

Se realizaron las primeras entrevistas abiertas a los principales protagonistas del Programa de la Montaña de Guerrero.

La primera entrevista se le hizo al director del Programa. A partir de ella fueron detectados los principales actores y se les entrevistó. En esta forma, paso a paso se fue profundizando en la historia del caso. Se partía de las personas claves para adentrarse en detalles con los protagonistas secundarios. Estas entrevistas iniciales tenían por objeto:

- Obtener información general sobre el proceso y desarrollo del Programa.
- Obtener nombres de los protagonistas y de quienes tomaron decisiones.
- Tener una primera idea del proceso de investigación que se dio en el Programa.
- Tener una primera idea de los documentos producidos en el Programa, para ubicarlos y obtenerlos.
- Experimentar una metodología para las entrevistas.

Estas entrevistas fueron realizadas por dos o más entrevistadores, quienes tomaban nota de toda la información para después hacer una puesta en común para minimizar, de esta manera, el peligro de distorsionar la información o introducir elementos subjetivos. Del producto de estas primeras entrevistas fue elaborado un fichero que contenía los siguientes datos:

- a) Entrevistas: Donde se transcribió el contenido de la entrevista tal y como nos lo expuso el entrevistado, respetando lo más posible sus palabras y el orden de exposición.
- b) Fichas de entrevistas: Por cada entrevista realizada se hizo una ficha que indicaba: el número de la entrevista, nombre del entrevistado, los participantes en la entrevista, la hora de inicio de la entrevista y las disposiciones del entrevistado.
- c) Protagonistas: Directorio de los actores con la siguiente información: nombre, dirección, teléfono, cargo, cambios de cargo, relación con investigaciones y persona que nos habló de él.
- d) Documentos: De cada investigación referida por alguno de los entrevistados se hizo una ficha bibliográfica y además se anotó la persona que nos hizo referencia a dicho documento y el lugar donde se le puede localizar.
- e) Contenido de documentos: De cada documento obtenido, se hizo en fichas un pequeño resumen (reseña).
- f) Bitácoras de trabajo: En las cuales se anotaron las actividades rea-

lizadas por las investigadoras del equipo en cada paso de la investigación.

3. *Reconstrucción del proceso del Programa*

En este primer intento se pretendió identificar los hechos más importantes que significaron cambios en la orientación del Programa, quiénes fueron los principales en la toma de decisiones, cuáles las principales acciones y los participantes en investigaciones.

Se trató de analizar el rol de los diferentes grupos sociales involucrados en el proceso, así como de ubicar cronológicamente la secuencia de los hechos y sus determinantes.

Una vez obtenida la información a través de las entrevistas, se procedió a clasificar las decisiones, las acciones y las investigaciones llevadas a cabo durante el proceso, de acuerdo con las categorías expresadas en el primer documento metodológico "Marco teórico del estudio del proceso. Febrero 1980".

Por otro lado, en pequeñas fichas de 12 x 6 cms. (se seleccionó este tamaño por la facilidad que ofrecen de manipularse) se anotaron:

- En color verde las decisiones claves de primer y segundo nivel, por el impacto que tuvieron en el programa, y se especificó el nombre de quien tomó dicha decisión y la fecha.
- En color rosa se señalaron en forma sintética las acciones que fueron conformando dicho proceso. Cada una de ellas llevó anotado en el lado superior derecho la fecha en que se realizó.
- En color blanco fueron anotadas las investigaciones realizadas antes y durante el Programa y que tuvieron algún impacto en él.

Con estas fichas se intentó una primera reconstrucción de todo el proceso del Programa, tratando de establecer relaciones cronológicas entre los tres tipos de eventos (decisiones, acciones e investigaciones).

Por otro lado, se procedió a realizar un análisis detallado del contenido de los documentos de investigación obtenidos. Respecto a esto, es necesario señalar que se trató de detectar *todas* aquellas investigaciones realizadas, no sólo las que llegaron a la fase final, es decir que produjeron algún documento escrito, sino también aquéllas que pertenecen a la investigación y no se tradujeron en documentos.

En los tres casos de tarjetas (rosa, verde y blanco), se anotaron en el reverso, cuando se consideró necesario, algunos datos para caracterizar

o aclarar la naturaleza de la decisión, de la acción ó bien de la investigación.

El procedimiento de fichas, por cada evento, reveló ser muy complicado y de difícil manejo para reconstruir el caso (por la gran cantidad de fichas manejadas, y por la dificultad de discriminar los eventos más importantes de los secundarios). Se optó, entonces, por realizar otro tipo de concentraciones de eventos, en forma gráfica, en cartulinas divididas en íres columnas verticales, cada una de ellas referida a uno de los tipos de eventos.

En el extremo izquierdo se anotaron las fechas de cada evento. Estas hojas ("sábanas") concentraron la información y permitieron tener una visión panorámica del proceso, ordenado cronológicamente y en los tres aspectos de interés: decisiones, acciones, investigaciones.

4. *Búsqueda de información verbal adicional.* (Entrevistas de seguimiento).

Una vez reconstruido el proceso en lo esencial, se intentó detectar los puntos que habían quedado oscuros y los eventos para los cuales teníamos poca información. Se elaboró un guión flexible de entrevistas adicionales, pero más cerrado que el primero, y se regresó con los protagonistas que sabíamos habían estado vinculados con estos eventos. Si eran agentes de decisión se buscó conocer:

- ¿Por qué tomaron esas decisiones?
- ¿En función de cuál información?, (detallada).
- ¿Quiénes la proporcionaron?, (personas).
- ¿Cómo la obtuvieron?, (medios).

Si eran investigadores se buscó saber:

- ¿Qué tipo de investigación se realizó?
- ¿Quiénes participaron en ella?
- ¿Qué impacto tuvo en la región?
- Tiempo en que se llevó a cabo.
- ¿Generó decisiones?
- ¿Llegó a publicación?

Paralelamente, se hicieron nuevas entrevistas a otros protagonistas del Programa que podían proporcionar información para cotejar y complementar la anterior. Cuando de dos personas se obtuvieron datos que no correspondían entre sí, se buscó a una tercera que hubiese participado

directamente en el hecho (testigo), o documentos que nos permitieran decidir cuál información era la correcta. Se notó que estas entrevistas fueron más ricas que las iniciales, por la familiarización y confianza que se fue dando y que permitió hablar con más claridad y sinceridad.

5. *Búsqueda de información documental*

Desde las entrevistas iniciales en las que se mencionaron los nombres de ciertos documentos, producto de la investigación, se procedió a su ubicación y consecución. Sin embargo, para la localización de estos documentos, fue de gran valor la segunda ronda de entrevistas en las que se profundizó en detalles de la investigación, tales como el nombre del autor, su dirección, teléfono e institución en que se ubicaba.

Interesa señalar que no sólo se buscó la documentación realizada *durante* el Programa sino también aquellos documentos de investigación realizados años antes (generalmente por los mismos protagonistas del Programa en puestos anteriores) y que de alguna manera tuvieron impacto durante éste. Igualmente nos interesaron aquellas investigaciones que fueron realizadas posteriormente y a raíz del Programa, como artículos y tesis de personas que participaron o bien estuvieron involucradas muy de cerca.

6. *Reconstrucción final del proceso*

Una vez obtenido suficiente material, y después de realizar las entrevistas de seguimiento, se procedió a la reconstrucción final del proceso, estableciendo relaciones entre todos los eventos relevantes. El proceso de acciones-toma de decisiones se desarrolló en forma de "árbol" (se ramifica y adquiere una complejidad creciente a medida que se desarrolla el programa). Estos "árboles" contienen el proceso histórico del proyecto, en sus fases más relevantes y para cada subprograma.

7. *Reuniones de retroalimentación con los protagonistas*

Esta última fase del trabajo de campo se llevó a cabo una vez terminadas las gráficas del proceso, así como la detección y el análisis de la documentación conseguida. Fue efectuada una reunión con los protagonistas del Programa para presentarles el material analizado y procesado y realizar con ellos una discusión sobre el rol que jugó la investigación. Cada uno de los participantes en esta reunión contestó dos cuestionarios. El primero para: a) Tratar de obtener información adicional sobre algunos puntos que pudieran quedar oscuros; b) medir el conocimiento que

tuvieron de la investigación realizada *en* y *en torno* al Programa; y c) tener una constancia escrita de sus opiniones (previas a la reunión) en cuanto al rol de la investigación.

El segundo cuestionario nos permitió precisar algunos puntos relativos a la relación entre investigación y toma de decisiones.

La reunión sirvió para hacer una primera evaluación de la investigación; se pidió a los protagonistas todo tipo de comentarios relacionados con la metodología y con los resultados obtenidos.

BIBLIOGRAFIA

- DE MOLÍRA CASTRO, Claudio. *Da pesquisa a' toma da decisão: Existem caminhos privilegiados?* Mimeografiado, Brasil.
- ESTRADA SAMANO, Fernando. "Procesos educativos y cultura política" en *Revista CEE*, Vol III. No. 3, México, 1971, pp. 47-89.
- LEVIN, H. *Why isn't educational research more useful?* Mimeografiado, Stanford, Estados Unidos, mayo, 1979.
- KUTSCH, G. "Information and decision making processes in education: Reflections on a methodology" en *Revista Prospects*, UNESCO, Paris, 1978, pp. 1-36.
- MC GINN, Noel, et al. *La asignación de recursos económicos en la educación pública de México: un proceso técnico en un contexto político*. Fundación Javier Barros Sierra, Col. GEFE No. 9, México, 1980.
- ROBINSON, James A, y Majak, Roger, "The theory of decision making" en Worth Clyde, et al. *Contemporary political analysis*. The Free Press, New York, 1967.
- ROGENAN, James A. *The premises and promises of decision making analysis*.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto. *El impacto de la investigación educativa en Chile*. Mimeografiado, Santiago, Chile, 1977.
- VELLOSO, Jacques R, *Educational planning and decision making models in Brazil*. 1978.
- VIELLE, Jean-Pierre. *La capacidad y el impacto de la investigación educativa*. Proyecto PNIIE-RIE. Col. Estudios Rieno 4.1, México, 1979.
- WEISS H. Carol. "Knowledge creep and decision accretion" en *Knowledge, creation, diffusion, utilization*. Vol. 7, No. 3, 1980. pp. 381-404.