

Hacia una metodología para el análisis de portadores de intereses*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXI, núm. 1, pp. 15-40

Noel McGinn**
y Thomas Welsh***

RESUMEN

El análisis de portadores de intereses es ampliamente utilizado en la evaluación de empresas y programas. Sin embargo, a pesar de su popularidad, poco trabajo se ha hecho en el desarrollo de métodos para identificar portadores de intereses. Este documento propone una metodología para la identificación comprehensiva de portadores de intereses, así como de sus cambiantes roles y definiciones. La metodología vincula a los portadores de intereses con tareas organizativas, administrativas y con el mejor momento para intervenir. Los ejemplos son tomados del ámbito de la educación, pero la metodología propuesta puede ser utilizada en cualquier organización del sector social.

ABSTRACT

Stakeholder analysis is widely used in business and in program evaluation. Despite its popularity, however, little work has been done on methods for the identification of stakeholders. This paper proposes a methodology for the comprehensive identification of stakeholders and their changing definitions and roles. The methodology links stakeholders to system tasks, management activities and the best moments for interventions. Examples are taken from education, but the methods proposed can be used in any social sector organization.

* Para una mejor comprensión del concepto Portador de intereses, véase la nota del traductor, Javier Brown César, en la página 35.

** Profesor emérito de Educación en la *Graduate School of Education* de la Universidad de Harvard.

*** Investigador asociado en el *Harvard Institute for International Development*.

El análisis de portadores de intereses es hoy ampliamente aceptado como un importante método para incrementar el nivel de información para la toma de decisiones y para intensificar el compromiso una vez tomadas éstas. El concepto ha sido utilizado tanto en la administración de empresas como en la evaluación de programas, a pesar de que aparentemente no se ha dado comunicación entre los investigadores de ambos campos. La primera vez que apareció este concepto en una publicación fue en 1965 (Ansoff, 1965), pero todo indica que la primera vez que se usó fue en 1963, en el Instituto para la Investigación de Stanford (Freeman, 1984). La participación de portadores de intereses fue señalada por Ackoff (1974), en una de sus obras tempranas sobre estrategia para el rediseño de corporaciones. Hoy día se recomienda el análisis de portadores de intereses en muchos textos sobre gestión corporativa, especialmente para la administración y la planeación estratégicas (Alkhafati, 1989; Bryson, 1990; Godet, 1991; Hatten y Hatten, 1988; Stoner y Freeman, 1992). La información sobre los portadores de intereses que constituyen el entorno de la organización puede mejorar el logro de las metas organizacionales. Cuando se les involucra activamente en la planeación organizacional y en la toma de decisiones aumenta la probabilidad de que las acciones emprendidas sean exitosas. Recientemente, el concepto de portadores de intereses se utilizó para criticar la ética de las prácticas del mundo de los negocios (Collins, 1989; Langtry, 1994), para proponer una forma de organización de las empresas controlada por portadores de intereses (Schlossberger, 1994), y para ampliar la utilidad de la teoría feminista (Wicks, *et al.*, 1994).

Pocos intercambios fructíferos se han dado entre quienes escriben acerca de administración de empresas y aquellos que acuden al análisis de portadores de intereses para la evaluación de programas. Por ejemplo, una revisión reciente de investigaciones sobre "evaluación participativa" (Cousins y Earl, 1992) incluye más de 80 referencias, de las cuales sólo dos (Argyris y Schon, 1978; Senge, 1990) pueden ser consideradas como propias de la administración de empresas. Ninguno de los estudios citados utilizó de manera importante el concepto.

El análisis de portadores de intereses, aparentemente, se utilizó por vez primera en una evaluación de programas realizada en los seten-

ta por el Instituto Nacional de Educación, en un esfuerzo por mejorar el diseño y la administración de programas (Bryk, 1983, Stike, 1975). Desde entonces, ha aumentado el entusiasmo por involucrar a portadores de intereses en procesos de evaluación, diseño e implantación. Los siguientes argumentos son frecuentemente utilizados para sustentar el método. Primero, se puede mejorar la toma de decisiones si se incrementa la información acerca de la gama de preocupaciones, objetivos y compromisos de los beneficiarios de los programas, así como de los medios alternativos para hacer frente a los objetivos y preocupaciones, mientras se mantiene vigente el nivel de compromiso. Por ejemplo, si los padres de familia son involucrados en el diseño de un nueva unidad curricular, los planificadores pueden detectar síntomas acerca de tópicos sensibles que deben evitar. Así, los profesores podrían tener la oportunidad de sugerir formas alternativas para organizar la unidad. Segundo, al involucrar a los grupos interesados en los procesos y resultados de los programas, se incrementa la comprensión que dichos grupos tienen acerca de los objetivos y limitaciones, con lo cual se eleva la legitimidad de la política que será finalmente seleccionada, y se contribuye a movilizar el apoyo para la implantación de la misma. Los beneficios derivados de involucrar a portadores de interés en los procesos de planeación y toma de decisiones son reconocidos tanto por aquellos que operan en la perspectiva del realismo crítico, como por los constructivistas (Maxwell y Lincoln, 1990). Por lo menos ha habido cuatro aplicaciones del análisis de portadores de intereses fuera de los Estados Unidos (Bamberger, 1991; Lawrence, 1989; Salmen, 1989; Thompson, 1991).

Sin embargo, a pesar de todo este entusiasmo, se ha realizado relativamente poco trabajo en el desarrollo de métodos para determinar quiénes son los portadores de intereses, y los intereses que éstos representan. Un reciente estudio en el ámbito de los negocios (Rhenman, 1968) sugirió una rejilla de portadores de intereses; es decir, una matriz que los ordena de acuerdo con su fuente de poder (formal o electoral; económico; político) y el tipo de interés en las decisiones que se toman en una organización (equidad, economía, influencia). Se comparten entre sí varios portadores de intereses, en función de la dirección de sus influencias en las dimensiones económica, tecnológica, política, social y administrativa. Otro enfoque divide a los

portadores de intereses en promotores, indiferentes y opositores,¹ para luego cuestionarse acerca de las acciones, creencias, potencial cooperativo e intereses de cada grupo (Hatten y Hatten, 1988). La parte central del enfoque de planeación estratégica de Godet (1991) es el uso de una serie de matrices para determinar el poder y el compromiso relativos de varios portadores de intereses respecto a temas críticos. Pero la mayoría de los estudios en el campo de los negocios no se refiere a la forma como fueron identificados.

En la evaluación de programas, se ha hecho mucho trabajo metodológico en el desarrollo de técnicas para la obtención de información acerca de los portadores de intereses (Brandon *et al.*, 1993, Hallett y Rogers, 1994). Una de las pocas listas que pueden ser incluidas en la categoría de portadores de intereses fue la que elaboró Carol Weiss (1983). En la mayoría de las publicaciones, la selección de los posibles participantes —en lugar de derivarse de un método formal para la identificación—, se ha dado a partir de procedimientos *ad hoc* basados en circunstancias específicas. Con pocas excepciones (Timar, 1989), en general no se ha prestado atención a qué grupos fueron dejados fuera del análisis y las consecuencias derivadas de esta exclusión. Por ejemplo, en un estudio reciente, la participación en el desarrollo de un sistema de monitoreo del desempeño educativo, se limitó a superintendentes, miembros del consejo escolar, maestros y representantes de grupos de profesionales en educación. No se hizo ninguna mención de quienes quedaron fuera (por ejemplo, contribuyentes que no son padres de familia, profesionales de la evaluación) y al posible impacto de su ausencia (Henry, *et al.*, 1991).

Se ha dado cierta atención a las etapas o momentos en que los portadores de intereses deben participar en el proceso de evaluación (Ayers, 1987). Pero parece que no se ha atendido, de manera sistemática, los momentos más apropiados para involucrarlos en los procesos de formulación y planeación de políticas, ni tampoco se ha prestado aún atención a los momentos más apropiados para la participación, de acuerdo con las diversas categorías de portadores de intereses.

¹ En el inglés original, los conceptos respectivos son: *supportters*, *uncommitted* y *opposition* [n. del t.].

I. OBJETIVO DE ESTE DOCUMENTO

El objetivo de este documento es proponer un conjunto de procedimientos para la identificación comprehensiva de portadores de intereses, su importancia relativa en la formulación, planeación e instrumentación de políticas, y los momentos más apropiados para involucrar a los diferentes grupos. En este trabajo, el sistema educativo se utiliza como un ejemplo para presentar la metodología, pero el enfoque debe generalizarse a otros sectores sociales.

II. DEFINICIÓN DE PORTADORES DE INTERESES

El concepto de portadores de intereses se refiere comúnmente a personas o grupos con un interés común en alguna acción particular y sus consecuencias, y/o en si son afectados por dicha acción. Todos los actores en un contexto institucional son portadores de intereses potenciales o pasivos. En educación, esta reserva abarca grupos tan diversos como padres de familia, niños, asociaciones de padres de familia,² facultades de educación, contribuyentes, sindicatos de maestros, empleados públicos, contratistas públicos, empleadores, organizaciones profesionales y otros. Todos estos grupos tienen algún interés en la definición de la agenda educativa, y en dar forma a las organizaciones establecidas para participar en el ámbito de los servicios educativos.

En este proceso, algunos actores se transforman de portadores de intereses potenciales a portadores activos o cinéticos [*kinetic*]. Los portadores de intereses cinéticos usualmente persiguen sus intereses en una situación (contexto) que se da en una organización particular dentro de la institución. En este contexto los portadores de intereses se enfocan en asuntos particulares que afectan directa-

² PTAs en el original inglés. La PTA es la *Parent-Teacher Association*, una asociación estadounidense que tiene que ver con el bienestar educativo, social y económico de los niños. Fue fundada el 17 de febrero de 1897 como el Congreso Nacional de las Madres; la membresía se amplió después para incluir a profesores, padres de familia y otros ciudadanos. Existen en la actualidad 52 oficinas estatales, incluyendo una en el Distrito de Columbia y otra en Europa que está al servicio de ciudadanos estadounidenses adscritos a bases militares [n. del t.].

mente sus intereses; es aquí cuando algunas coaliciones “se pisan los zapatos”, e incluso es posible identificar “patrones de baile”. El proceso puede tener efectos transformadores si las coaliciones son capaces de descubrir nuevos intereses y sus posibles efectos. Las transformaciones, a su vez, producen cambios en el contexto de la organización. En general, se ha prestado poca atención al hecho de que los portadores de intereses, como los camaleones, cambian con el contexto, y cambian el contexto, gracias al aprendizaje logrado con su participación.

A. Categorías de intereses

Los tipos de intereses o efectos de la acción que involucra a portadores de intereses adoptan tres formas diferentes e identifican tres categorías de los mismos. Un primer conjunto de intereses se centra en los procesos de toma de decisiones, organización de un programa y administración de un sistema. El interés se enfoca en la configuración de una coalición que facilitará o impedirá que algo sea producido. El término “generación” se usa aquí para evitar las implicaciones del supuesto de que siempre hay un producto tangible, y de que el producto final se encuentra cerrado en aprendizajes y cambios ulteriores.

Ejemplos de procesos de generación en la educación son el desarrollo curricular, la impresión de libros de textos y la construcción de edificios. Estos portadores de intereses han sido conocidos como productores, y actualmente han generado coaliciones de intereses, los cuales han producido consensos que pueden ser de aceptación general. La primera categoría amplia de portadores de intereses puede llamarse *generadores o productores*.

Un segundo conjunto de intereses se centra en la distribución del producto generado. A veces esta distribución implica intercambio de dinero, en cuyo caso el interés está en la venta del producto. Los maestros en ocasiones pueden producir currículos, pero frecuentemente son distribuidores de ellos. Los administradores de la educación por lo general no producen libros de texto pero están comprometidos con su distribución. De la misma manera, los maestros podrían involucrarse en el proceso de distribución de estudiantes dentro de los dis-

tintos niveles, pero no se involucran en las decisiones acerca de los recursos que hacen que sea posible un patrón particular de distribución. Para algunos, la privatización de la educación pública significa el control privado sobre la distribución de un currículo producido por el sector público. Una segunda y amplia categoría de portadores de intereses es la de los *distribuidores*.

Un tercer conjunto de intereses en la educación se centra en los beneficios que se derivan de la aplicación del producto. Los estudiantes y sus padres utilizan la educación para ampliar las oportunidades en la vida estudiantil (a la vez que para mejorar la calidad de vida de él o ella). Los empleadores, así como una variedad de otros grupos sociales que esperan que el producto de la educación contribuya al logro de alguno de sus objetivos, también son usuarios. Es importante notar que son los usuarios quienes financian los sistemas educativos, y no los productores.

Cualquier persona o grupo específico dado puede ocupar más de una de estas categorías de portadores de intereses. Por ejemplo, una persona puede ser tanto el padre de un estudiante (usuario) como un trabajador en el Ministerio de Educación (un generador y distribuidor). El propietario de una empresa constructora es productor, y podría ser también un usuario preocupado por la calidad de los graduados que puede contratar. La expresión de estos intereses se da en diferentes momentos en el tiempo, de acuerdo con el proceso o ciclo de formulación e implantación de políticas.

B. Momentos en la expresión de los intereses

Nuestra metodología define seis momentos en el proceso de formulación e implantación de políticas. Nos referimos a éstos como “momentos” para indicar que son transitorios, aunque se lleven a cabo en días o semanas. Otros esquemas usan más o menos categorías. Menos importante que el número de categorías es el reconocimiento de que el proceso de formulación e implantación de políticas es complejo, no lineal, frecuentemente recursivo, y que facilita y atrae la participación de diferentes personas y grupos en diferentes momentos.

Los seis momentos son: manifiesto, política, programa, proyecto, aplicación, y evaluación.³

1. *Manifiesto*

Esta elegante palabra se refiere al resultado de las discusiones que se dan durante el periodo en que los portadores de intereses organizacionales y/o institucionales identifican un interés o grupo de intereses. Dependiendo del peso de estos intereses que requieren acción, podrían involucrarse otros portadores de intereses institucionales. La magnitud del interés y el peso del mismo, progresivamente incorporan a más portadores de intereses institucionales, los cuales pasan de una posición potencial a una cinética, dando lugar a que sus intereses institucionales sean también considerados. Por ejemplo, el debate acerca de la educación secundaria que tuvo lugar en Jamaica se extendió por varios años, particularmente entre los “intelectuales” y los burócratas de la institución, antes de que el gobierno decidiera llevar a cabo una reforma.

Los portadores de intereses cinéticos que participan en este momento, se reconocen a sí mismos como los que tienen el derecho de definir los objetivos del sistema educativo. Por lo general, éste es el grupo de portadores de intereses más grande que se involucra en el proceso de formulación e implantación de políticas. En Jamaica, todos los sectores de la sociedad participaron de alguna manera en la discusión acerca de los problemas en el sector educativo, y se expresó una variedad de preocupaciones. La acción del gobierno se dio como reacción al manifiesto de los portadores de intereses, los cuales demandaron un acceso creciente a la educación secundaria.

³ He traducido *assessment* por evaluación. Menos exacto es traducir *assessment* por asesoría. El término más preciso es valoración, pero dado que la evaluación implica de manera necesaria juicios de valor, recurrí al término evaluación, el cual ha sido objeto de un mayor desarrollo teórico y técnico. Véase por ejemplo, Daniel L. Stufflebeam y Anthony J. Shinkfield. *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*, Barcelona, Paidós, 1989: 381 [n. del t.].

2. Política

Se autoselecciona a un pequeño grupo, la mayor parte de las veces entre un conjunto más amplio de portadores de intereses cinéticos que han desarrollado su manifiesto, y que están involucrados en la definición de metas específicas por alcanzar y en la amplitud de métodos a utilizar en aquello que se pretende lograr. No todos los portadores de intereses potenciales están familiarizados con el proceso de las políticas públicas, o no se consideran competentes en la definición de éstas. Los grupos que carecen de información sobre cómo se formulan las políticas educativas, típicamente se excluyen de este proceso. Dentro del Ministerio, los funcionarios de bajo nivel jerárquico y con frecuencia también los maestros, son excluidos de la formulación de políticas aunque sean portadores de intereses. Por otra parte, los directivos de sindicatos de maestros pueden ser incluidos en el proceso. En Jamaica, la respuesta a la aparición del manifiesto fue una decisión política para incrementar el acceso a la educación secundaria superior,⁴ mientras se dejaba intacto el elitista sistema secundario establecido.

En muchas instancias educativas, las opciones iniciales de política seleccionadas pueden provocar una nueva ronda de debate público, de la que posiblemente resulte la reformulación de los manifiestos articulados por los partidos políticos o enviados al gobierno por los portadores de intereses. El debate, sin embargo, puede incorporar al proceso a más portadores de intereses institucionales potenciales. El manifiesto, las opciones de política y el proceso de debate pueden expandir el grupo de portadores de intereses institucionales, que ejercen el derecho de participar en la formulación de las opciones de política.

⁴ En México, el equivalente de este nivel sería la denominada educación media superior. Por ende, se ha traducido *upper secondary* como secundaria superior y *lower secondary* como secundaria básica [n. del t.].

3. Programa

El proceso de traducción de políticas en programas, por lo general se lleva a cabo por un consejo consultivo (*staff*) que funciona al interior del sistema educativo, ocasionalmente con la participación de “expertos” y grupos de interés particulares de la institución más amplia. Estos últimos representan, con frecuencia, planos contextuales (por ejemplo los niveles internacional, nacional, regional y local). La asignación de las tareas inherentes al programa activa a portadores de intereses potenciales dentro de la organización. En Jamaica, participaron en el diseño del Programa de Reforma Educativa Secundaria⁵ (ROSE) los funcionarios del Banco Mundial, personal de la Oficina de Planificación Nacional, profesores universitarios, representantes de algunas, pero no de todas las escuelas secundarias superiores, y funcionarios del nivel ejecutivo del Ministerio de Educación. La participación del Banco Mundial fue precedida por el acuerdo (política) de que éste proveería asistencia al nivel secundario, mientras que la USAID⁶ y el Banco Interamericano de Desarrollo proveerían asistencia al nivel primario. El grupo de los portadores de intereses que diseñó el programa ROSE eligió una estrategia para mejorar la calidad de las escuelas secundarias básicas, de tal manera que más estudiantes pudieran aprobar el examen que determina la admisión a la secundaria superior. El proceso de diseño de programas es iterativo y puede incluir la reformulación de lo declarado en la política general, con lo que a su vez se ve afectado todo el proceso.

4. Proyecto

El conjunto específico de actividades que se desarrollan a partir de programas se denominan proyectos. El proyecto ROSE provee fondos para el mejoramiento de las escuelas secundarias superiores existentes. Cada escuela de las elegidas para introducir las mejoras se considera como un proyecto. Los portadores de intereses que por lo general se involucran en esta etapa son aquellos grupos que se ven

⁵ En inglés: *Reform of Secondary Education Program* [n. del t.].

⁶ United States Agency for International Development (en español: Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional) [n. del t.].

inmediatamente afectados por cada proyecto. Puesto que en Jamaica hay una demanda por entrar a escuelas secundarias superiores mayor de la que puede ser satisfecha, los directores no intentan influir en las decisiones tomadas por los jóvenes de las escuelas secundarias para recibir mayores recursos. Por otra parte, los funcionarios locales que no participaron en el diseño del programa ROSE siguen activos en su intento de recaudar fondos para el mejoramiento escolar de las instituciones ubicadas en su distrito.

5. Aplicación

Como en todas las organizaciones, las personas que toman decisiones políticas (incluyendo la selección de las escuelas que han de recibir fondos para proyectos) no se avienen muy bien con los responsables de la aplicación de estos fondos. Las descripciones de planes y proyectos usualmente dejan un considerable margen de libertad para la intervención por parte de “implantadores” y administradores locales. Las acciones de estos portadores de intereses frecuentemente no son visibles para muchos de los portadores de intereses que participaron en las decisiones acerca del Programa o de la Política. En ROSE, como en muchos otros proyectos, lo que se hace en el momento de la aplicación no es lo que necesariamente se esperaba. Los portadores de intereses que participaron en ese momento tendieron a actuar como individuos y no como representantes de grupos formales. Al momento de la aplicación, los portadores de intereses informalizaron la política mientras adecuaban el proyecto a su contexto organizacional. Aun en este momento del proceso, algunos portadores de intereses potenciales se transforman en portadores de intereses cinéticos. Algunas veces, como en el caso de los maestros de Jamaica, éstos podrían llegar a tener conjuntos de intereses y valores comunes, en mayor o menor medida, con los portadores de intereses cinéticos que se incorporaron antes, aunque éste no es necesariamente siempre el caso.

6. Evaluación

Ahora bien, no todos los programas incluyen procedimientos e instrumentos para evaluar la implantación del proyecto, en términos de las especificaciones del programa y de las metas de las políticas. Las

evaluaciones pueden centrarse en los insumos, los procesos y los productos. Cada tipo de evaluación afecta a diferentes grupos de portadores de intereses. En ROSE, por ejemplo, los funcionarios de programas están más interesados acerca de si los insumos aportados han sido provistos como se planeó, mientras que aquellos que participaron en la formulación de políticas se preocupan más por el incremento de la matrícula de las escuelas secundarias superiores.

Las evaluaciones son insumos para la discusión acerca de la adecuación de las políticas, programas y proyectos, y pueden conducir a su reformulación. Por ese motivo, los funcionarios a cargo del programa, frecuentemente intentan controlar el diseño, la ejecución y la diseminación de los hallazgos de las evaluaciones. Éstas pueden también proveer de insumos para el debate que conduce al manifiesto.

C. ¿Quién domina cuándo?

Los usuarios tienen mayor propensión a asumir una posición dominante en el momento del manifiesto, y a ser consultados en el momento de la evaluación y la política. Los productores tienen más que decir en los momentos de las políticas, el programa y la evaluación. Los distribuidores del sistema educativo tienen más influencia en los momentos de proyecto y aplicación. El objetivo e intensidad del interés de cada grupo cambia en función del momento en que se encuentre el ciclo de formulación e implantación de las políticas. El interés general, sin embargo, se define por las tareas del sistema que se ven afectadas por la política en cuestión.

D. Categorías de tareas en los sistemas educativos

Los sistemas educativos (escuelas y otras organizaciones vinculadas entre sí por un propósito común), están diseñados para llevar a cabo cuatro categorías principales de tareas. Estas tareas pueden ser caracterizadas refiriéndose al *acceso*, *retención*, *clasificación* y *ubicación*.⁷ Los sistemas educativos:

⁷ *Placement*, en el original [n. del t.].

- Reclutan, seleccionan y admiten a estudiantes;
- Tratan de mantenerlos en el sistema el tiempo suficiente para tener algún efecto transformador;
- Los ordenan en diferentes clases y niveles; y
- Los certifican para y los colocan en (instituciones de) la sociedad más amplia.

Los amplios intereses de los portadores adoptan una de estas formas específicas, de acuerdo con el tipo de tarea en discusión.

Las organizaciones educativas y sus proveedores, junto con los productores de educación, se benefician directamente del incremento en el acceso. Además de aquellos empleados directamente en el ámbito de la educación y de los dueños de organizaciones educativas, este grupo de portadores de intereses incluye: compañías constructoras; empresas que proveen de material educativo incluyendo libros de texto; vendedores de uniformes, comida y otros consumibles; compañías de seguros; universidades y consultorías que proveen servicios de asistencia técnica; compañías que producen y aplican pruebas; y agencias nacionales e internacionales que florecen con la salud o la enfermedad de los establecimientos educativos. Cada uno de estos grupos puede ser movilizado para apoyar la expansión del acceso a la educación.

Aquellos involucrados en la distribución están más interesados en las políticas que afectan a las actividades asociadas con las políticas de *retención* y *clasificación* dentro del sistema. Los maestros, por ejemplo, están más preocupados con los temas que afectan la forma como se “distribuye” la educación, esto es, el trabajo con los estudiantes. Estos intereses frecuentemente se definen en términos de calidad, pero en primer lugar afectan al trabajo que se espera que hagan los maestros. La mayoría de los sindicatos magisteriales se organizan inicialmente para proveer lo que se consideran condiciones adecuadas de trabajo, compensaciones a los maestros, y protección a sus empleos. Los administradores de los sistemas educativos también pueden interesarse en la calidad, pero continuamente dirigen su atención a la manera como se lleva a cabo la labor educativa, esto es, al proceso de distribución.

Algunos grupos que parecen interesarse en los temas relacionados con la distribución, por ejemplo, aquellos que claman por una cre-

ciente eficiencia en la educación, en realidad están interesados de manera principal por el proceso de producción. Aunque dan señales de interesarse en el mejoramiento de la calidad, casi siempre las políticas que respaldan implican hacer lo mismo con menos, en lugar de más con lo mismo. Los maestros, por otro lado, pueden ser movilizadas para hacer más con lo mismo, como ha quedado demostrado por la habilidad que tienen las políticas basadas en la administración escolar para incrementar el trabajo de los maestros y el aprendizaje de los alumnos, sin aumentar el salario de los primeros. En efecto, lo que ocurre aquí es que a los maestros se les permite tener un mayor papel en la producción de educación y no sólo en su distribución.

Los grupos interesados en la igualdad de oportunidades en educación, que incluyen a padres de familia y grupos étnicos, han aprendido que se deben enfocar tanto en los temas de *retención y clasificación* como en los que se relacionan con el *acceso*. El programa ROSE, por ejemplo, intenta mejorar la *clasificación* de los estudiantes hacia niveles superiores en la escuela secundaria, cambiando el criterio.

Los usuarios están más interesados en la *ubicación*, pero también se ven afectados por políticas que modifican el volumen y la calidad de los que egresan y de los graduados del sistema. Su interés primordial radica en maximizar el número de egresados de alta calidad y de graduados del sistema. Dada una cantidad fija de recursos, la ampliación del acceso puede reducir la calidad. Las políticas para retener a estudiantes que no funcionan aumentan los costos unitarios. Si los empleos disponibles son pocos y hay muchos aspirantes potenciales, los empleadores bien podrían desear que el sistema educativo imponga políticas de *clasificación* que restrinjan el número de graduados.

E. Actividades administrativas específicas del sistema educativo

El manejo de cada sistema educativo, y cada organización que genera un producto o provee un servicio requiere atender cinco grandes tipos de actividades: producción, mercadeo, distribución, administración del recurso e investigación y desarrollo.

Generación/producción es el proceso más obvio y ha sido anticipado arriba. Lo que llamamos "educación" es un conjunto de activida-

des diseñadas para transformar, individual y colectivamente a las personas. Nosotros “producimos” aprendizaje en el sentido de que éste ocurre en parte como resultado de las actividades “generadoras” del educador. Los directores de escuelas y maestros se involucran activamente en el proceso de producción. Otros portadores de intereses incluyen a aquellos que (según ellos mismos) tienen un conocimiento experto en la producción de tecnologías, como los profesores universitarios, y otros grupos que se ven afectados por el tipo de tecnología de producción utilizada, por ejemplo, vendedores de computadoras o de tecnologías de educación a distancia.

El mercadeo es importante porque los sistemas educativos requieren recursos para poder llevar a cabo sus actividades. Estos recursos se solicitan persuadiendo a los “usuarios” acerca de los beneficios que se derivan del proceso educativo. Por consiguiente, el mercadeo se dirige a los estudiantes y sus padres, a la comunidad local, a los empleadores, a grupos religiosos, asociaciones profesionales, políticos y a aquellos que tienen algún interés en los diversos productos del sistema. Es notoria la falta de atención que la educación pública da al mercadeo, excepto en tiempos de constricción financiera. Pero otros portadores de intereses pueden ser activamente involucrados en la promoción de los beneficios de la educación pública. Esto podría incluir partidos políticos, fabricantes que buscan una amplia oferta de mano de obra capacitada, grupos étnicos o lingüísticos que quieren promover su programa particular y, especialmente, escuelas de educación y centros de investigación cuyos recursos varían en función del nivel de interés general en la educación pública. Las compañías y agrupaciones sindicales que proveen bienes y servicios a los sistemas educativos también deben ser incluidos en el ámbito del mercadeo.

La distribución se interesa en la manera como acceden todos los niveles de la comunidad a los productos y su generación. Esto no sólo supone decisiones sobre la ubicación de los planteles escolares y sus servicios, sino también acerca de los empleos directos e indirectos generados. Adicionalmente, esto involucra a los padres y maestros mediante la pregunta sobre quién logrará acceso a los diferentes niveles educativos y a las metodologías que serán empleadas para implantar decisiones acerca de la distribución de los recursos. Obviamente, la distribución debe remontarse lo más lejos posible hasta el momen-

to de la formulación del *manifiesto* y los momentos subsiguientes. El punto central aquí es que la *distribución* no se limita al producto.

Cierto número de portadores de intereses también se involucra en el manejo de recursos. Los grupos que se preocupan por los niveles y la calidad de los productos educativos pueden centrar su interés en temas como la eficiencia en vez de la producción, buscando mantener o aumentar los productos al menor costo adicional posible. Los portadores de intereses que se interesan en la eficiencia antes que en la producción, tienden a ser aquellos que tienen un conocimiento limitado del proceso de producción y/o carecen de medios para obtener dicho conocimiento. Algunos grupos, de los incluidos en este rubro, tienen una mayor comprensión en materia fiscal y financiera; éstos cuestionarán acerca de la eficiencia, es decir, ¿está el sistema haciendo lo que es “correcto” con los recursos? ¡A estos grupos les preocupan situaciones en las que sea posible hacer “mal las cosas”, tanto para bien como para mal!

Un último grupo de portadores de intereses se involucra en tareas que están relacionadas con el proceso de producción, a partir de las actividades de investigación y desarrollo. Algunos, aunque no todos los maestros, están incorporados en esta categoría. En cuanto a los investigadores, no todos están incluidos: la mayor parte de la investigación es diagnóstica y afecta al mercadeo y quizá la administración de recursos, pero no contribuye a innovar en los entornos de enseñanza y aprendizaje. Las actividades de investigación y desarrollo pueden referirse a todas las relaciones ilustradas en el cuadro 4, que se muestra más adelante. En segundo lugar, la investigación y el desarrollo deben ser vistos desde una perspectiva más amplia, para incluir toda la gama de actividades que va desde las investigaciones acerca de experiencias,⁸ hasta las investigaciones formales. Las primeras son dirigidas por los padres y otros grupos de la comunidad y en su mayor parte se trata de un proceso verbal, no escrito. A pesar de ser frecuentemente anecdótico, es válido.

⁸ *Experiential research*, en inglés. Este tipo de investigación se encontraría en un nivel “más abajo”, en cuanto a disponibilidad de teorías, métodos, instrumentos y herramientas, que la etnometodología (Thomas) o la microsociología (Goffman); se trataría de una recuperación anecdótica de la experiencia con un nivel de sistematización relativamente bajo, muy próximo, por ende, a la vida cotidiana, pero sin los desarrollos teóricos propios de las disciplinas mencionadas [n. del t.].

F. Procedimientos para identificar portadores de intereses

El primer paso del procedimiento que recomendamos consiste en hacer un listado de todos los grupos interesados en los insumos, los procesos y los productos educativos. Estos grupos pueden incluirse bajo las tres categorías definidas con anterioridad: productores, distribuidores y usuarios. El objetivo en esta fase es hacer un listado de todos los posibles portadores de intereses.

La segunda fase del proceso consiste en identificar los momentos en que se da la mayor probabilidad de que cada uno de los portadores de intereses se involucre en el proceso de formulación e implementación de políticas. O, si usted desea, la tarea consiste en asignar a los diferentes momentos aquellos portadores de intereses que más activamente pudieran influir en el proceso. El cuadro 1 puede ser usado como guía para sugerir grupos de portadores de intereses.

CUADRO 1

Identificación de los momentos en que es más probable que se involucren los diversos portadores de intereses

Interés predominante de los distintos portadores de intereses

<i>Momentos</i>	<i>Generación</i>	<i>Distribución</i>	<i>Uso</i>
Manifiesto			
Política			
Programa			
Proyecto			
Aplicación			
Evaluación			

En esta tarea, el objetivo es completar lo iniciado en el primer paso, que consistió en identificar a todos los diferentes grupos de portadores

de intereses que pudieran interesarse en la institución y organización educativa en cuestión, a partir de la gama de temas que podrían ser de su interés. Consideramos que ser inclusivos en esta fase reduce la probabilidad de dejar fuera de consideración a algún grupo de portadores de intereses.

Se debe prestar atención al hecho de que en las “Naciones del Tercer Mundo” hay portadores de intereses externos adicionales, que juegan un papel importante en todos los aspectos de las diversas opciones y decisiones en materia educativa. El Banco Mundial, el Banco Internacional de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y una variedad de agencias de cooperación bilateral (por ejemplo, USAID, CIDA, SIDA),⁹ asumen el derecho y la obligación de intervenir. Usualmente estas agencias son acompañadas por organizaciones no gubernamentales tales como fundaciones y, algunas veces, por empresas transnacionales que también buscan influir en los sistemas educativos nacionales (McGinn, 1994). Estos grupos dificultan la formación de coaliciones de portadores de intereses nacionales. Por ejemplo, muchas facultades de educación superior del Tercer Mundo están más dispuestas a apoyar la agenda externa que la interna. ¡Si bien el poder corrompe, la falta de poder corrompe más sigilosamente!

El tercer paso consiste en identificar el tema específico que es el centro de atención, y cuándo se da el momento en que se mueve la organización, de la preocupación acerca del tema, a la política requerida para implantarlo. El objetivo es ser capaces de identificar a aquellos portadores de intereses con mayor probabilidad de ser involucrados en el futuro inmediato. Si bien los maestros pueden articular muchas preocupaciones acerca de las políticas, sus representantes pueden estar dispuestos a ser más activos en los asuntos de producción y distribución que afectarán las condiciones laborales de sus miembros.

El cuarto paso requiere identificar los intereses específicos de los portadores de intereses con respecto a la clase de actividades que llevan a cabo la organización o el sistema. El cuadro 2 provee una matriz para hacerlo. Es necesario llenar las celdas de la matriz especificando (donde es pertinente) el interés particular que cada portador de interés tiene respecto a cada tarea.

⁹ *Canadian International Development Agency* (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional) y *Swedish International Development Agency* (Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional) [n. del t.].

CUADRO 2
Los intereses específicos de los portadores de intereses con respecto a las actividades de la organización

Actividades de organización

<i>Portadores de intereses</i>	<i>Acceso</i>	<i>Retención</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Ubicación</i>
Internacional				
Nacional				
Regional				
Local				

En el siguiente paso, los intereses de los grupos se vinculan con la administración de las actividades de la organización. El cuadro 3 provee un marco para esto.

CUADRO 3
Intereses específicos de los portadores de intereses con respecto a las actividades administrativas

Actividades administrativas

<i>Portadores de intereses</i>	<i>Producción</i>	<i>Mercadeo</i>	<i>Distribución</i>	<i>Administración de recursos</i>

Entonces, la prioridad de cada grupo de portadores de intereses es identificada, ubicando a cada uno en la celda más apropiada de la matriz del cuadro 4, la cual cruza las actividades de los sistema educativos con actividades administrativas específicas.

CUADRO 4
Interés prioritario de los portadores de intereses

Actividades administrativas

<i>Tareas organizativas</i>	<i>Producción</i>	<i>Mercadeo</i>	<i>Distribución</i>	<i>Administración de recursos</i>
Acceso				
Retención				
Clasificación				
Presentación				

Finalmente, como se demuestra en el cuadro 5, se da una identificación de las tareas de acuerdo con los momentos y las actividades organizativas.

El cambio del “mensaje” o “producto” en cualquiera de estas celdas puede precipitar modificaciones posteriores en toda la matriz. La importancia de esta matriz es que llama la atención acerca de la naturaleza recursiva de la definición de los temas. También puede promover nuevas coaliciones y alianzas en la medida que ocurre la reiteración.

CUADRO 5
La identificación de temas por momentos y tareas organizativas

Momentos

	<i>Manifiesto</i>	<i>Política</i>	<i>Programa</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Aplicación</i>	<i>Evaluación</i>
Acceso						
Retención						
Clasificación						
Ubicación						

La metodología para el análisis de portadores de intereses propuesta permite una clasificación comprehensiva de éstos y de sus roles y definiciones cambiantes. Vincula a portadores de intereses con tareas del sistema, tareas administrativas y con los momentos para intervenir. También permite hacer un mapa de patrones recursivos que se dan cuando los portadores de intereses se mueven a través de diferentes momentos, y resalta el hecho de que ningún momento en particular es más crítico que otro. La reiteración puede ser ubicada en alguna celda si el tema tiene suficiente peso, esto es, si activa a suficientes portadores de intereses.

NOTA DEL TRADUCTOR

Thomas Welsh y Noel McGinn, de la Universidad de Harvard, proponen en este trabajo una metodología que se basa en un concepto relativamente nuevo para los hispanohablantes y que por lo mismo resulta difícil de traducir. Originalmente, el concepto se desarrolló en el ámbito de la administración de empresas y para la evaluación de programas, y de ahí es retomado por Welsh y McGinn para esbozar su propuesta metodológica. En inglés y en la jerga administrativa, los *stakeholders* (que aquí traduciremos como portadores de intereses)¹⁰ son todas aquellas personas o grupos vinculados a la organización que ponen en juego diversos tipos de apuestas: reducción de costos, diversificación de productos de mercado, expansión territorial, investigación y desarrollo, etcétera.

¹⁰ Menos exacto parece el término portadores de interés, debido a la posible confusión semántica que se suscita con la terminología financiera especializada: en inglés, en la teoría de las relaciones industriales se puede diferenciar entre los *stakeholders* (portadores de intereses usualmente no mercantilizados) y los *stockholders* (tenedores de acciones o accionistas). El término portadores de intereses, que parece aquí el más adecuado, fue utilizado ya en la traducción de un trabajo de Fernando Reimers y Noel McGinn: *Diálogo informado: el uso de la investigación para conformar la política educativa*, México, Centro de Estudios Educativos-AUSJAL, 2000, 262 pp. En el índice (pp. 258 y 259, se encuentran las referencias a las partes de la obra en que se menciona a los portadores de intereses. También en esta obra se puede encontrar información más detallada sobre el caso Jamaica (ROSE), mencionado en el trabajo de Welsh y McGinn que aquí se presenta.

La metáfora de los “depositarios de apuestas” no da una idea muy clara acerca del trasfondo histórico que envuelve al concepto de *stakeholder*. En los orígenes remotos de los mecanismos y procedimientos que han permitido el surgimiento de grupos que “ponen en juego sus apuestas” frente a otros, está la concepción de una comunidad donde los órganos de gobierno establecidos “representan” al pueblo: el derecho romano institucionalizó la creación de organizaciones políticas que dan cauce a la libre expresión de diversos “intereses”. Los primeros grupos consistentes y cohesivos, que se articularon en torno a intereses laborales comunes fueron los gremios, los cuales son el auténtico origen de los modernos grupos de interés.¹¹

La representación de los intereses sociales está en el origen de las concepciones políticas republicanas de Harrington, Milton y Sydney, y liberales de Halifax y Locke.¹² El concepto de grupos de interés (*interest groups*) es precisado ampliamente por la teoría política que se desarrolla después de la Segunda Guerra Mundial. A su vez, el análisis de los intereses rectores del conocimiento tuvo una relevancia particular y una elaboración teórica sin precedentes.¹³ En teoría política, las funciones de agregación y articulación de intereses se consideraron como esenciales para todo sistema político.¹⁴ Ahora bien, dado el alto nivel de politización de la educación, las funciones de agregación y articulación de los intereses cobran especial relevancia a raíz de la ola democratizadora que se está dando en América Latina.

La participación emerge en nuestras naciones no sólo como tema (*issue*) político sino como respuesta a la nueva dinámica política y social y a las exigencias de mayor transparencia, eficacia y legitimidad de las políticas públicas. Los portadores de intereses (*stakeholders*) son un medio privilegiado para canalizar demandas, expectativas, necesidades y temas, al nivel de las grandes decisiones de política educativa. Los por-

¹¹ Véase Gabriel Almond y G. Bingham Powell. *Comparative politics: a developmental approach*, Boston, Ma., Little, Brown, and Co., 1966: 256.

¹² Véase George H. Sabine. *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994: 383 ss.

¹³ Véase Jürgen Habermas. *Conocimiento e interés*, Madrid, Taurus, 1982: 193 ss., así como la amplia bibliografía suscitada por esta obra, que se encuentra al final de la misma (pp. 339-341).

¹⁴ Véase Almond y Powell, *op. cit.*: 73 ss.

tadores de intereses “agregan” y “articulan” intereses, convirtiéndose en voceros de diversos grupos¹⁵ que en muchas ocasiones se encuentran dispersos, poco articulados o sin voz.

Los portadores de intereses realizan la función de conductores de los intereses sociales: son instancias que posibilitan la transformación del poder social en poder comunicativo, con vistas a que dicho poder comunicativo devenga poder político¹⁶ (decisiones políticamente relevantes y colectivamente vinculantes). Los portadores de intereses pueden mediar entre las necesidades sociales y las demandas expresadas, con lo que hacen más probable que la sociedad pueda transmitir sus demandas a los sistemas educativos;¹⁷ los *stakeholders* son correas, canales de transmisión. El trabajo que ahora presentamos incursiona en una metodología que promete una opción para desarrollar cambios educativos transformadores e incluyentes.¹⁸

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKOFF, Russell. *Redesigning the Future*, Nueva York, John Wiley, 1974.

ALKHAFATI, Abbass F. *A stakeholder approach to corporate governance: managing in a dynamic environment*, Nueva York, Quorum Books, 1989.

ANSOFF, I. *Corporate Strategy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1965.

¹⁵ Esto los ubica en un nivel que puede ser denominado conversión de necesidades sociales en demandas políticas. Véase David Easton. *A systems analysis of political life*, Nueva York, John Willey, 1965: 70 ss.

¹⁶ Véase Jürgen Habermas. *Facticidad y validez*, Valladolid, Trotta, 1998, 2a. ed.: 237 ss.

¹⁷ Véase el modelo de flujos presentado en Javier Brown César. “Comunicación y política educativa”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, núms. 3-4, 1999: 104-105.

¹⁸ Para una aclaración del concepto de transformación incluyente como categoría del cambio en los sistemas educativos, véase Javier Brown César. “Cambio político y sistema educativo”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, núm. 3, 2000: 9-10.

ARGYRIS, Chris y Donald A. Schon. *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.

AYERS, T. D. "Stakeholders as partners in evaluation: a stakeholders-collaborative approach", *Evaluation and Programa Planning*, 10 (3), 1987, pp. 263.271.

BAMBERGERT Michael. "The Politics of Evaluation in Developing Countries", *Evaluation and Program Planning* 14, 1991, pp. 325-39.

BRANDON, Paul R., Marlene A. Lindberg y Zhigang Wang. "Enhancing Validity through Beneficiaries' Equitable Involvement in Evaluation", *Evaluation and Program Planning* 16, 1993, pp. 287-293.

_____. "Involving Program Beneficiaries in the Early Stages of Evaluation: Issues of Consequential Validity and Influence", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 15, 1993, pp. 420-428.

BRYK, Anthony S. *Stakeholder-based evaluation New directions in program based evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass, 1983.

BRYSON, John. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1990.

COLLINS, Dennis. "Organizational harm, legal condemnation and stakeholder retaliation: a typology, research agenda and application", *Journal of Business Ethics* 8, 1989, pp. 1-13.

COUSINS, J. Bradley and Lorna M. Earl. "The Case for Participatory Evaluation", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 14, 1992, pp. 397-418.

FREEMAN, R. Edward. *Strategis management: a stakeholder approach*, Boston, Pitman, 1984.

GODET, Michel. *From anticipation to action: A handbook of strategic prospective*, Paris, UNESCO Publishing, 1991.

HALLETT, Michael A. and Robert Rogers. "The Push for "Truth in Sentencing", Evaluating Competing Stakeholder", *Evaluation and Program Planning* 17, 1994, pp. 187-196.

HATTEN, Kenneth and Mary Louise Hatten. *Effective Strategic Management Analysis and Action*, Englewood Cliffs, N., Prentice-Hall, 1988.

HENRY, Gary T., Kent C. Dickey and Janet C. Areson. "Stakeholder Participation in Educational Performance Monitoring Systems", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 13, 1991, pp. 177-188.

LANGTRY, Bruce. "Stakeholders and the moral responsibilities of business", *Business Ethics Quarterly* 4, 1994, pp. 445-458.

LAWRENCE, John E. S. "Engaging Recipients in Development Evaluation: The Stakeholder Approach", *Evaluation Review* 13, 1989, pp. 243-256.

MAXWELL, Joseph A. and Yvonna S. Lincoln. "Methodology and epistemology: A dialogue", *Harvard Educational Review* 60, 1990, pp. 497-512.

MCGINN, Noel. "The impact of supranational organizations on public education", *International Journal of Educational Development* 14, 1994, pp. 289-298.

RHENMAN, Eric. *Industrial Democracy and Industrial Management*, London: Tavistock Institute, 1968.

SALMEN, Lawrence F. "Beneficiary Assessment: Improving the Design and Implementation of Development Projects", *Evaluation Review* 13, 1989, pp. 273-291.

SCHLOSSBERGER, Eugene. "A new model of business: Dual-Invester theory", *Business Ethics Quarterly* 4, 1994, pp. 459-474.

SENGE, Peter M. *The fifth discipline: The art and practice of organizational learning*, New York, Doubleday, 1990.

STAKE, Robert. *Evaluating the art in education: a responsive approach*, Columbus, Oh.: Merrill, 1975.

STONER, James A. F. and R. Edward Freeman. *Management*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992.

THOMPSON, Randal Joy. "Facilitating Commitment, Consensus, Credibility, and Visibility Through Collaborative Foreign Assistance Project Evaluations", *Evaluation and Program Planning* 14, 1991, pp. 341-350.

TIMAR, Thomas B. "The politics of school restructuring", *Phi Delta Kappan* 71, 1989, pp. 165-175.

WEISS, Carol H. "The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promise," in Anthony S. Bryk (ed.), *Stakeholder-Based Evaluation: New Directions in Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1983.

WEISS, Joseph W. *Business ethics: a managerial, stakeholder approach*, Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, 1994.

WICKS, Andrew C., Daniel R. Gilbert Jr. and R. Edward Freeman. "A feminist reinterpretation of the stakeholder concept", *Business Ethics Quarterly* 4, 1994, pp. 475-497.