



ReLePe

Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa

**I Jornadas Latinoamericanas de estudios epistemológicos en Política
Educativa**

15 y 16 de noviembre de 2012

Buenos Aires, Argentina

**LA RELACIÓN ENTRE INVESTIGACIÓN EVALUATIVA Y PROCESO DE
POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO**

Marisol Silva Laya

(INIDE) Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

msilvalaya@yahoo.com.mx

Eje temático: Producción de conocimiento y toma de decisiones en perspectiva
epistemológica

RESUMEN:

El objetivo de esta ponencia es reflexionar sobre las condiciones que obstaculizan la articulación entre la producción de conocimiento especializado derivado de la evaluación y el diseño de políticas que contribuyan a mejorar la calidad de la educación, para luego vislumbrar nuevas rutas de acción e investigación en la materia. Toma como marco de referencia un estudio realizado para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México, el cual demuestra que la labor del instituto es muy apreciada, pero que su incidencia en el proceso de políticas es acotada. Concluye destacando la necesidad de fortalecer el proceso epistemológico que respalda la investigación y de impulsar nuevos modelos de

interacción entre investigadores, decisores y otros portadores de intereses que privilegien el diálogo y la colaboración.

Introducción

La presente ponencia se ubica en el campo reflexivo sobre la manera en la cual la producción de conocimiento es relevante para alimentar la toma de decisiones en materia educativa. Las reflexiones aquí expresadas se desprenden de un estudio realizado para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)¹ cuyo objetivo fue valorar el conocimiento que tenían las autoridades educativas y sus equipos técnicos sobre la información generada por dicho instituto y el uso que hacían de ésta para alimentar la formulación de políticas educativas².

Los hallazgos de ese estudio indican que hay una alta valoración de la función que cumple el instituto en materia de evaluación. Es ampliamente reconocido en el sector educativo como una instancia necesaria, altamente calificada, sumamente prestigiosa y que provee un juicio externo a la Secretaría de Educación Pública (SEP) con información confiable. Se le reconoce una sólida capacidad técnica, incluso se afirma que su creación ha sido un “parte aguas para el sistema educativo nacional”. Sin embargo, su incidencia en el diseño de políticas es escasa. El objetivo de esta ponencia es reflexionar sobre las condiciones que obstaculizan la articulación entre la producción de conocimiento especializado derivado de la evaluación y el diseño de políticas que contribuyan a mejorar la calidad de la educación, para luego vislumbrar nuevas rutas de acción e investigación en la materia.

¹ Es un organismo público, creado en el año 2002, con el objeto de generar, aportar y difundir información y conocimiento que permita a las autoridades federales y locales evaluar diferentes componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de tomar decisiones que contribuyan a mejorar su calidad.

² El estudio, coordinado por la autora de esta ponencia, se realizó entre julio de 2010 y julio de 2011. Tuvo un enfoque predominantemente cualitativo y se entrevistó a 121 sujetos (autoridades educativas, personal técnico de las áreas de planeación y evaluación y actores relevantes) de la Secretaría de Educación Pública, de las Secretarías e Institutos de Evaluación de 8 entidades federativas y de otras dependencias gubernamentales. Los investigadores asociados de este proyecto fueron: Adriana Rodríguez, Osiris Martínez, Luis Fernández y Natalia D’Angelo, a ellos mi reconocimiento.

I. Modelos de relación entre investigación y formulación de políticas

Son varios los autores que han tratado de sistematizar y explicar la naturaleza de esta relación, todos ellos movidos por el interés de encontrar y explicar los mecanismos mediante los cuales los resultados de la investigación pueden ser útiles para el diseño de políticas públicas.

Un trabajo ampliamente conocido es el elaborado por Weiss (1977, citada en Neilson, 2001) quien identificó al siete modelos del uso de la investigación para el diseño e implementación de políticas, a saber: 1) *lineal*: asume una relación directa entre investigación e implementación de políticas, 2) *resolución de problemas*, donde se solicita a los investigadores una alternativa de solución a un problema específico en el proceso de conformación de políticas; 3) *interactivo*, donde se presenta una estrecha colaboración entre los investigadores y tomadores de decisión que les permite construir conocimiento para formular la política; 4) *político*, cuya finalidad es justificar alguna decisión previamente tomada; 5) *táctico*; por el contrario, pretende justificar el que no se tome una decisión; 6) *iluminativo*, son las investigaciones que esclarecen la naturaleza de los problemas e identifican alternativas de solución, 7) *intelectual*, cuyo objetivo es elevar la calidad del debate público sobre los temas de interés.

Esta caracterización está atravesada por la tensión entre la transferencia de conocimiento –del experto hacia el político- y la construcción colectiva del conocimiento para la hechura de las políticas. En algunos de estos modelos, prevalece el objetivo de transferencia, claramente, en el lineal, pero también en el político y el táctico e inclusive en la resolución de problemas. En el otro extremo, el interactivo tiende hacia la construcción del conocimiento de manera conjunta entre quienes hacen las políticas educativas y los investigadores. Cercano a éste se podrían ubicar los modelos iluminativo e intelectual porque ofrecen la información que favorece una comprensión más extendida de los fenómenos. Sin embargo, desde los años 70, Weiss advertía que el modelo de transferencia lineal del conocimiento hacia la hechura de políticas era prácticamente inexistente, tesis que

es compartida por muchos especialistas (Reimers y McGinn, 2000; Muñoz, Izquierdo 2004, Flores Crespo, 2004, 2009)

Existe coincidencia entre especialistas acerca de que el interactivo resulta el modelo idóneo para vincular la generación de conocimiento con el proceso de política. Así Muñoz Izquierdo (2011) explica que tal modelo "... corresponde a aquellas situaciones en las cuales los investigadores, en estrecha colaboración con los tomadores de decisiones, no transmiten, sino que 'construyen' conocimientos acerca de las características, debilidades y fortalezas de determinado sistema escolar, o bien generan (mediante la instrumentación de lo que sus proponentes han asignado la denominación de ('diálogos informados') algún curso de acción orientado a alcanzar un objetivo determinado.

La propuesta de Reimers y McGinn sobre los "diálogos informados", una versión más acabada de esta modalidad, va dirigida a lograr "el arreglo sistemático de las condiciones para planear y dirigir con destreza operaciones que conduzcan a un incremento del efecto del conocimiento basado en la investigación en la toma de decisiones" (2000:48). Habría que aclarar que no ven la hechura de políticas como una toma de decisiones de manera puntual, sino como un proceso de conformación de política, donde el conocimiento puede informar la agenda política y las interacciones que tienen lugar entre los portadores de intereses durante el propio proceso. De esta manera, no sólo se remiten a la necesaria interacción entre expertos (investigadores) y tomadores de decisión sino que propugnan un modelo participativo que además involucra a personas y grupos externos al gobierno, tanto en la construcción del conocimiento como en los diálogos sobre la política. En este proceso aflorarán los conflictos y, frente a esto, los autores proponen la creación de espacios de diálogo público y negociación como un medio de formulación de política, evitando "la imposición de visiones de un grupo de funcionarios de gobierno o de tecnócratas en el resto de la sociedad" (Reimers y McGinn, 2000: 50). Se busca entonces un diálogo negociado, pero informado.

Reiteradamente, se hace notar la existencia de una multiplicidad de actores que intervienen de distintas maneras en el proceso de hechura de políticas. Como se

ha mencionado, Reimers y McGinn (2000) llaman la atención sobre el papel que juegan los portadores de intereses, que son las personas y/o grupos con un interés común en una acción particular, en sus consecuencias y quienes son afectados por ésta (p.e. padres de familia, alumnos, facultades de educación, contribuyentes, sindicatos de maestros, empleadores, contratistas públicos, organizaciones profesionales, entre otros).

Pese a estos esfuerzos analíticos, muchos de los cuales desembocan en propuestas para lograr estrechar la relación entre ambos campos, ésta sigue siendo una materia pendiente. La articulación entre la generación de conocimiento y la hechura de políticas es una aspiración de larga data; sin embargo, en muchos contextos aún se registra una ancha brecha entre ambos, no sólo en América Latina, también en sociedades más desarrolladas. Un reciente reporte de NWREL -Northwestern Regional Education Laboratory-³, basado en un extenso trabajo con grupos focales y entrevistas a líderes en materia de políticas y prácticas en varias ciudades de Estados Unidos, concluye que la información que proviene de la investigación es poco tomada en cuenta por los tomadores de decisión y practicantes (policymakers and practitioners). Identifican otros agentes más potentes para influir en las decisiones que la evidencia basada en la investigación, tales como: la perspectiva política, la opinión pública, potenciales problemas legales, consideraciones económicas, la presión de los medios y la influencia de grupos económicos. Los participantes en el estudio no mencionaron alguna investigación relevante ni hicieron mención de algún hallazgo que hubiera tenido un efecto importante en la práctica o en la definición de políticas. En general, consideran que hay una brecha entre las investigaciones y la práctica del mundo real, y que los resultados de la investigación tienen una aplicación limitada en el contexto local (Nelson, Leffler y Hansen, 2009).

II. Uso e incidencia de los resultados de la investigación evaluativa en la toma de decisiones en el sistema educativo mexicano

³ Una red de investigación del noroeste de los Estados Unidos que realiza investigación en Alaska, Idaho, Montana, Oregon, y Washington.

Uno de los retos más importantes en el campo de la evaluación educativa en México es lograr que la información generada sea utilizada para informar el proceso de políticas educativas. Dicho más concretamente, se espera que los resultados de las evaluaciones puedan impulsar decisiones que contribuyan a mejorar la calidad y equidad de la educación impartida. Tarea que se considera apremiante. Sin embargo, los hallazgos obtenidos en el estudio “Seguimiento de uso de resultados de evaluación del INEE por parte de autoridades educativas” confirman lo reportado por la literatura internacional: existe una fuerte tendencia a la desarticulación entre la información generada por esta instancia evaluadora y el proceso de política. Pero también ofrece elementos para comprender la especificidad que esta relación adquiere en el contexto mexicano. Queda claro que no se registra un proceso lineal de transferencia de conocimientos y que no es suficiente generar información para que ésta se utilice. Por el contrario, el proceso de formulación de políticas está fuertemente influenciado por los factores políticos, sociales, financieros y técnicos que caracterizan el entorno. Al mismo tiempo, en él intervienen diferentes actores con sus propios intereses, los cuales no siempre confluyen. Además, se corrobora la existencia de lógicas distintas entre estos actores, especialmente entre los tomadores de decisiones y quienes generan la información.

A. Uso de la información:

Los resultados del estudio permiten afirmar que existe un limitado uso de los materiales, más marcado en el ámbito estatal que en el federal. En el análisis que sigue se identifican cuatro niveles de uso, ordenados de menos a más:

1. **No uso:** Integra al grupo de informantes que adujeron no utilizar ni necesitar la información proporcionada por el INEE para las tareas que desarrollan en sus áreas de competencia.
2. **Uso mediatizado:** Constituye un nivel de uso que permite acceder a ciertos contenidos de la información sin entrar en contacto con la misma. Es decir que los usuarios de la misma no indagan de forma directa las fuentes, sino que recurren a terceros para obtener datos.

3. **Uso consultivo:** Se trata de un uso directo de las fuentes de información, aun cuando la profundidad del uso pueda variar considerablemente (desde la consulta de un dato para un discurso hasta la elaboración de un diagnóstico). Se distingue del anterior por el hecho de que estos usuarios requieren contar con cierta información para reconocer las fuentes con las cuales dar solución a la búsqueda de datos o conceptos, por lo tanto, se entiende que ellos tienen un nivel de compromiso mayor con los materiales que el revelado en el nivel anterior.
4. **Uso integrado en acciones, programas y/o políticas.** Se trata de un uso de nivel superior en el que los contenidos de la información consultada se orientan por la intención de sustentar ciertas acciones prácticas o bien, alimentar el diseño de políticas particulares. En este apartado sólo se tomarán en cuenta los casos que refirieron a usos pragmáticos (que supone la apelación a información para justificar reclamos en la dirección de la política deseada), y aquellos donde se pusieron de manifiesto acciones particulares acotadas. Un análisis de mayor profundidad sobre el uso integrado en políticas y programas se desarrollará en el apartado “impacto en la toma de decisiones”.

Los hallazgos del estudio revelan que:

- El *uso consultivo* fue el más difundido entre todos los niveles jurisdiccionales y perfiles de informantes observados en este estudio.
- Este tipo de uso fue notorio (81%) entre los equipos técnicos de las áreas de planeación y evaluación estatales, en gran medida porque son instancias proveedoras de información. Por tanto es de comprender que tengan un contacto más directo con los materiales del INEE.
- El *no uso* (38%) y *uso mediatizado* (18%), se registró principalmente entre autoridades educativas del ámbito estatal. Los siguientes comentario dan cuenta del no uso y el uso mediatizado:

“...te soy honesta, exactamente nosotros que nos pongamos a ver o a trabajar los documentos no... lo que pasa es que aquí en la dirección hay

varias actividades y no en todas tengo que estar presente... el que se apropia de los materiales es el INEVAL..." [EAE2c]

"...la información que yo he manejado es de acuerdo al interés ya sea del director o del jefe de departamento, lo que él quiera saber... .." [ETOP5a]

- Por el contrario entre autoridades federales, la mayor incidencia se dio dentro de los niveles de uso consultivo (95%) y *uso orientado a acciones* (66%). Entre estas formas de uso destacaron:

- Enviar exhortos a los gobiernos.
- Datos para discusiones presupuestales.
- Visibilizar problemáticas
- Replicar metodologías (aplicar pruebas, establecer escalas)

Las formas en que se registraron los usos de la información del INEE variaron de acuerdo a los perfiles de informantes. En el ámbito local, se han reiterado las objeciones a la aplicabilidad de la información del INEE dado su recorte general, el cual impide un acercamiento mayor a los detalles requeridos en la política estatal. Además de que esta limitación no afecta sustantivamente a los usos en el nivel federal, hay otros elementos, de tipo contextuales que favorecen un mayor aprovechamiento de la información entre estas autoridades. Ello tiene que ver con la frecuencia de interacciones directas que se dan en uno y otro caso. Mientras que dentro de las secretarías estatales, la vinculación con la información del INEE se dio de forma principal, a través de los Consejeros Consultivos Estatales en las direcciones generales de la SEP, las relaciones son más directas y frecuentes y obedecieron a causas diversas entre las que se encuentran vínculos institucionalizados o personales, pero que en definitiva colaboraban con un mayor nivel de aprovechamiento de la información. Por otra parte, aun cuando dentro de las autoridades locales se hayan registrado casos en donde la cercanía favoreció un mayor nivel de uso, eso no termina de resolver la distancia que existe entre los productos de las investigaciones y las necesidades que buscan cubrir los funcionarios. En parte porque las funciones parcializadas dentro de la administración pública, llevan a ver los procesos en forma segmentada, lo cual condiciona la concepción de las necesidades que tiene cada área. Si bien esto fue

notorio entre los testimonios a nivel local, no dejó de estar presente entre las concepciones que sustentaron las diversas modalidades de uso en el nivel federal.

B. INCIDENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Los hallazgos del estudio se ubican en un entorno en el cual, como lo indica la literatura, prevalece una desarticulación entre la información generada y la toma de decisiones. Al respecto, se detectó que en el plano discursivo se valora la información arrojada por la investigación y, en particular, por la evaluación; sin embargo, aún se ve distante el tránsito fluido a fundamentar las decisiones en la información especializada.

Aún en este escenario general, un recuento de los hallazgos dibuja un mosaico de posibilidades en el uso de la información que genera el INEE para la conformación de políticas educativas. Este puede graficarse en un gradiente que va desde el suministro de datos referenciales con bajo impacto en las decisiones hasta la participación de expertos en el análisis con orientación de política. Así la incidencia registrada se clasificó en:

1. **Incidencia referencial: alimentación marginal del proceso.** La información suministrada sólo sirve como marco de referencia, pero no incide en el curso de alguna de decisión. Es decir, el impacto en la decisión es prácticamente nulo. En las entidades fue muy frecuente la mención de uso de la información generada por el INEE como referente para integrar el marco contextual de los planes estatales, pero no se consideraba un insumo prioritario para tomar decisiones.
2. **Incidencia en la agenda: una puerta de entrada al proceso de políticas.** La información suministrada resulta útil para alimentar el diseño de un programa particular o posicionar un tema en la agenda pública. Un ejemplo, ocurre con algunos indicadores contruidos por el INEE sobre trayectoria educativa utilizados en el programa para abatir la violencia en Ciudad Juárez. Por otro lado, los diagnósticos bien sustentados han facilitado tanto la configuración de agendas educativas, puerta de entrada al proceso de políticas, hasta la

instrumentación de acciones, especialmente sobre temas poco trabajados (p.e. preescolar, educación indígena, grupos vulnerables). Aquí consolidar nichos temáticos entraña una alta potencialidad de impactar la toma de decisiones. Este tipo de intervención puede ubicarse dentro del modelo iluminativo (propuesto por Weiss) que engloba las investigaciones que esclarecen la naturaleza de los problemas e identifican alternativas de solución. Aunque las aquí referidas no llegan a ofrecer alternativas de solución.

3. **Incidencia iluminativa: análisis con orientación de la política.** Los datos en sí mismos no constituyen información útil para orientar la toma de decisiones, pero el análisis apropiado de los datos y de sus implicaciones, así como el bosquejo de alternativas de solución puede informar las opciones de política (Reimers y McGinn, 2000; Muñoz Izquierdo, 2004). Un ejemplo cercano es el informe Derecho a la Educación en México, que orientó sobre la forma de concebir este derecho en el ámbito mexicano; sin embargo, el abordaje fue tan amplio y general que no dio lugar a opciones de política. Esta intervención responde claramente a un modelo iluminativo.
4. **Incidencia activa: participación como expertos en la orientación de la política.** A la modalidad anterior se añade la participación en una experiencia de trabajo colaborativo, la cual resultó una excepción en el proceso. El mejor ejemplo es el Programa para el Fortalecimiento de la Secundaria: 10 Estrategias para la mejora del logro educativo, el cual convoca la participación de varias instancias de la SEP y expertos externos. Esta forma de articulación responde a lo que Weiss identificó como modelo interactivo y Reimers y McGinn como “diálogos informados”, ya que se presenta una estrecha colaboración entre los investigadores y tomadores de decisión que les permite construir conocimiento para formular la política (Reimers y McGinn incluyen también a otros portadores de intereses). Cabe hacer notar que en esta experiencia el diálogo se estableció básicamente entre tomadores de decisión, expertos -tanto dentro de la SEP como fuera de ésta- y funcionarios-técnicos encargados de la implementación. Todo ello se combinó para que el diálogo informado se tradujera en acciones concretas.

La mayoría de las evidencias registradas en torno al aprovechamiento de la información producida por el INEE se ubica en las dos primeras modalidades (*Referencial y Alimentación de la Agenda*) lo que denota una incidencia modesta en el proceso de política. La incidencia iluminativa fue escasa, aunque se registraron algunos casos significativos. La incidencia activa fue excepcional, sólo un caso. En este sentido, la evidencia recogida coincide con los señalamientos de otros trabajos que han afirmado que las formas en que se integra el conocimiento a las decisiones, es a través del fortalecimiento de argumentos que ayudan a definir estrategias, evaluar impactos y rastrear tendencias, por sobre un nivel más profundo de uso. La evidencia muestra que el conocimiento producido por expertos, a lo sumo contribuye a poner ciertos problemas en la agenda pública, lo cual puede traducirse en acciones de presión para conseguir los apoyos necesarios y emprender acciones para intentar soluciones. Aun cuando en el ámbito federal se percibió mayor uso de la información del INEE, en las acciones o programas desarrollados por las diversas direcciones generales, el enfoque que sustenta este uso, rara vez trascendió el valor instrumental de los datos recuperados por las autoridades.

En síntesis, la incidencia de la información generada por el INEE en el proceso de política educativa es acotada. Este posicionamiento irregular en el proceso de conformación de políticas en las diferentes instancias de decisión, obedece a diversas condiciones y factores, muchos de los cuales escapan al control del Instituto, otros en cambio son susceptibles de modificarse con su intervención certera. En el apartado se aborda este asunto más ampliamente.

III. El por qué de la desarticulación entre producción de conocimientos y formulación de políticas

Se reconoce que el impacto del conocimiento en la gestión de los sistemas pasa por un conjunto de dinámicas que lo convierten en un fenómeno complejo. Muñoz Izquierdo (2004) advierte la existencia de dinámicas sociales, científicas,

comunicativas y políticas que deben ser tomadas en cuenta para comprender dicho fenómeno.

Las dinámicas sociales hacen referencia a los procesos que median entre las necesidades de los sistemas escolares y la forma cómo éstas son objetivadas en un conocimiento comprensible y valorado por los tomadores de decisiones. Por su parte, la dinámica científica se refiere a los procesos que aseguran la validez de los conocimientos generados por la investigación y que nutrirán la formulación de políticas. Las dinámicas de la comunicación aluden a la interconexión necesaria entre investigadores y actores del sistema educativo, pero también entre las comunidades productoras de conocimiento. Mientras tanto, la política entraña los procesos que se dan al interior de los círculos de poder para ponderar las demandas y concretarlas en decisiones favorables. En el orden de las dinámicas políticas, este autor advierte que para que la información pueda influir en el mejoramiento de la gestión es indispensable que las autoridades permitan que dicha información esté al alcance de todas las audiencias para su comprensión y su uso.

Por su parte, Reimers y McGinn comparten la visión de la complejidad del fenómeno y advierten que el cambio educativo rara vez es fruto de una decisión tomada de manera aislada por una autoridad, sino que es el resultado de un proceso de negociación de intereses que compiten tanto al interior del sistema educativo como en su ambiente externo. Señalan que las decisiones educativas se conforman gradualmente y que “evolucionan a lo largo del tiempo en iteraciones entre la definición y la implementación de ‘la política’” (2000: 42).

Parece haber coincidencia en torno a ciertos factores que operan como barreras al uso del conocimiento –o evidencias derivadas de la investigación- para alimentar la conformación de la política educativa (Muñoz Izquierdo, 2011; Nelson et al, 2009, Flores Crespo 2009, Reimers y McGinn, 2000). Muchos de ellos se confirman con los hallazgos del estudio del INEE:

- a. **La falta de relevancia**, esto es que los problemas y temas de investigación no se relacionan con las necesidades específicas que tienen los formuladores de política.

En el caso mexicano fueron reiteradas las objeciones a la aplicabilidad de los materiales del INEE dado su encuadre general que no satisface las necesidades de información desagregada por entidad y municipio, lo cual impide un acercamiento mayor a los detalles requeridos en la política estatal. También se cuestionó el desfase temporal en la emisión de resultados, que imposibilita su aprovechamiento en la toma de decisiones relativas al año escolar.

También se registró una extendida queja sobre la propensión a realizar estudios relacionados con los resultados de aprendizaje y el escaso abordaje de los procesos de enseñanza y aprendizaje, de las necesidades de formación y del desempeño de los docentes, así como de evaluaciones de políticas y programas.

- b. **Utilidad**, esto engloba varias limitaciones como el hecho de que rara vez ofrece una dirección clara o las implicaciones de la medida a implementar, que los resultados no se presentan de manera oportuna, que la información puede ser compleja y contradictoria y no ofrecer orientaciones concisas.

Un hallazgo interesante en este marco, respecto al estudio del INEE, revela que hay una **preeminencia del dato y escasa orientación de la política**. La profusa producción del Instituto ha privilegiado las valoraciones de resultados y ciertos problemas educativos y ha entregado diagnósticos detallados y sólidamente fundamentados. Sin embargo, en su mayoría las publicaciones adolecen de la falta de orientaciones sobre los cursos de acción pertinentes y de sus posibles implicaciones. Definiciones que son vitales para el diseño e implementación de políticas. Muestra de ello es que en las entidades resultaba especialmente preocupante que se estaba generando mucha información, pero no se traducían en análisis y orientaciones de qué acciones instrumentar para mejorar el desarrollo educativo.

- c. **Capacidad** de los usuarios (tomadores de decisión y practicantes), dificultad para **comprender** los fundamentos teóricos y metodológicos de las

investigaciones y también para buscar (p.e. en bases de datos electrónicas), seleccionar y utilizar la información.

Condiciones similares fueron detectadas en el caso mexicano, donde se constata una **falta de competencia del personal de las áreas especializadas para aprovechar y/o generar la información relevante.**

En el caso de la investigación evaluativa, se reconoce que un problema serio que han enfrentado algunos países con sus sistemas de evaluación es la falta de comprensión de los reportes generados debido a su lenguaje técnico o a que las cuestiones metodológicas y estadísticas resultan incomprensibles (Ravela, 2002, Fernández y Midaglia, 2003). Al mismo tiempo se han detectado limitaciones en las formas de presentar y difundir la información, ejemplo de ello es que algunos países proponen informar a diferentes destinatarios a través de un informe nacional único (Ravela, 2002).

Por otra parte, existe una dificultad para interpretar adecuadamente los resultados. En el caso de México, Martínez Rizo reconoce que falta mucho por hacer para que los resultados sean interpretados correctamente y, sobre todo, para que sean aprovechados sistemáticamente para sustentar decisiones que conduzcan a la mejora educativa. “Prevalecen todavía lecturas simplistas, y frecuentemente erróneas, de los resultados, y el uso que se hace de ellos es también superficial, y en no pocos casos desacertados” (2008: 25).

d. **Accesibilidad**, los formatos y espacios de **difusión** no resultan de fácil acceso.

En nuestro estudio también se puso de manifiesto serias debilidades en las estrategias de difusión empleadas por el Instituto. Las publicaciones no se promocionan efectivamente, no fluyen a lo largo de las diferentes instancias federales y estatales -en estas últimas pasan por un intermediario que llega a convertirse en un filtro- y, además, sus formatos no son accesibles para los distintos públicos.

Una condición básica para el uso de la información es, lógicamente, la comprensión de la misma y su correcta interpretación. Por lo tanto, uno de los

primeros desafíos es la difusión de la información procurando, como ha sugerido Martínez Rizo (2008), la comprensibilidad de la misma. Parece recomendable que los mecanismos y estrategias de difusión se acompañen de estrategias de capacitación, especialmente en contextos donde la cultura de la evaluación es incipiente.

e. El **volumen de las investigaciones**, la profusión de reportes y la extensión de los mismos dificulta su aprehensión por parte de los tomadores de decisión.

Además de estas condiciones que obstaculizan la articulación entre la producción de conocimiento y la formulación de políticas, en el estudio mencionado se revelan otras situaciones que ayudan a comprender esta problemática en un contexto específico. Así destacan:

f. Insuficiente conocimiento de la información disponible y de su utilidad.

El nivel de conocimiento sobre el acervo del INEE es deficitario si se le compara con las posibilidades que brinda en cantidad y diversidad de materiales. Tal condición es más notoria en las entidades que en el ámbito federal. Se conocen relativamente pocos títulos y las temáticas a las que alude este conocimiento se han restringido a resultados de evaluaciones de logro educativo y a compendios de datos estadísticos. Los resultados de investigaciones de otras temáticas y los recursos de apoyo didáctico son de muy bajo dominio -aunque cuando se conocen son ampliamente valorados.

Aunque esta situación denota un componente actitudinal, por la falta de disposición hacia la búsqueda y aprovechamiento del conocimiento, también está estrechamente relacionada con limitaciones en las estrategias de difusión empleadas por el INEE.

f. Contraposición entre la lógica de la investigación y la de las políticas

Los funcionarios públicos aducen que la lógica con la que operan los investigadores está distante de sus necesidades:

“Me gustaría tener más ayuda del INEE, para hacer ese tipo de análisis coyunturales en materia de política. No la tenemos porque ellos se manejan en otro esquema, más académico, necesitan tiempo para analizar el

problema, plantear y comprobar las hipótesis. Tenemos esquemas muy diferentes acerca del análisis de información y en el uso... [EAEIIIa].

Esta condición ya había sido referida en la literatura al identificar la existencia de “dos comunidades” que funcionan con lógicas distintas; sin reiterar estas tesis de comunidades herméticas o separadas, Nelson et al (2009) vuelve a poner el foco en los diferentes modos de proceder, valores y lógicas organizacionales de investigadores y de tomadores de decisiones. Estos modos funcionan desde lógicas diferentes que pueden generar un ambiente de desconfianza mutua en la que los investigadores son ajenos a las dinámicas políticas y los tomadores de decisión no comprenden los principios de la investigación educativa. Los primeros suelen tener claramente una vocación científica y un interés por el conocimiento y el valor de éste *per se*, mientras que los formuladores de política tienen tiempos acotados y una orientación hacia la práctica, valoran la investigación si le es funcional para cumplir su objetivos y si la entienden.

g. Interferencias de agentes y procesos

Existen diversos factores que pueden jugar un peso determinante en la toma de decisiones y que no tienen sustento racional. La política basada en evidencia aún está lejana en la mayoría de las instancias analizadas. Dos elementos que interfieren en el proceso son los intereses de los grupos magisteriales y los compromisos políticos de quienes encabezan el sector educativo.

h. Proceso de política y cultura de evaluación aún incipientes

A nivel discursivo, prácticamente sin excepción, los diferentes perfiles – autoridades, funcionarios responsables de áreas y equipos técnicos- reconocen la “enorme” importancia de sustentar las decisiones en información objetiva. Sin embargo, en la práctica no se transita fluidamente hacia el uso de la evidencia para sustentar las decisiones. Este estudio puso de manifiesto la existencia de una serie de condiciones personales y organizacionales que median en el aprovechamiento de la información. Una de especial importancia es la preeminencia de una cultura organizacional fincada en la división burocrática y

fragmentada de las tareas. Una parte no despreciable de autoridades y responsables de planeación apelaron a tal división para justificar su deslinde del conocimiento y manejo de información especializada. Tal cultura organizacional conspira contra la circulación y aprovechamiento de la información en general y, en particular, de aquella producida por el INEE.

IV. A manera de conclusiones: retos a enfrentar y nuevas condiciones para impulsar el uso de la investigación

Para finalizar estas reflexiones centraré mi atención en dos bloques de temas que parecen necesarios para impulsar el uso de la investigación. Por un lado, lo relativo a la calidad y relevancia necesaria de la información generada y, por el otro, los nuevos modelos de articulación entre investigadores y tomadores de decisión que vale la pena fomentar para lograr una relación más fructífera.

De acuerdo con Muñoz Izquierdo (2011), la probabilidad de que los resultados de las investigaciones influyan en la generación, difusión y revisión de las políticas públicas depende de la conjunción de al menos tres procesos: uno epistemológico, uno político y otro administrativo. Los dos últimos ponen el foco en los procesos de implementación y en las estructuras organizativas que son necesarias. En este apartado, me concentraré en las reflexiones objeto del primer proceso.

El proceso epistemológico, según este investigador, hace referencia a la validación de los resultados de las investigaciones, mediante la circulación de los mismos en diversos medios especializados (es decir, a través de los arbitrajes a los que son sometidos los trabajos científicos). Una investigación de calidad no comprobada no merece (ni debería) ser tomada en cuenta por los tomadores de decisiones.

En el caso que nos ocupa, la solidez científica puede enriquecerse si también se toman en cuenta las críticas que se hacen a la investigación sobre la falta de relevancia, oportunidad, accesibilidad y “comprensibilidad”. Es decir, la calidad no sólo atañe al sustento técnico, sino a la capacidad de responder a las necesidades del entorno y de entrar en diálogo con éste.

En este sentido, coincidimos con Muñoz Izquierdo quien sostiene que para lograr que las investigaciones alimenten la formulación de políticas “es necesario orientarlas hacia el estudio de problemas que preocupen a quienes generan las políticas públicas, y diseñarlas de tal modo que generen datos e interpretaciones capaces de predecir las consecuencias de las diversas opciones que estén disponibles” (2004: 18).

Esta idea guarda relación con la propuesta de Reimers y McGinn, en el sentido de que “debe haber una orientación de la política en el análisis, y en los diálogos alrededor del análisis, con el fin de que la investigación ilumine cuestiones inmediatas de la política” (2000: 116). Esto es que la investigación no sólo debe explicar las condiciones que atañen a un problema, lo que caracteriza típicamente a los trabajos realizados en el ámbito académico, sino informar las decisiones que pueden influir en esas condiciones. Por ende, estos autores afirman que “los datos en sí mismos, no son información, pero el análisis de las opciones de política puede ser informado con el análisis apropiado de los datos educativos existentes” (Reimers y McGinn, 2000: 125). El análisis de la viabilidad (política, social, técnico-financiera) de las opciones para atender los problemas resulta fundamental.

Estas ideas ponen de relieve que el potencial de uso del conocimiento generado por la investigación se incrementará en la medida que se mejore la calidad de la misma, esto implica su base científica, su relevancia, su orientación de política y su capacidad de ofrecer a los tomadores de decisión evidencias óptimas que orienten el curso de las acciones para enfrentar los problemas.

En cuanto a los modelos de relación entre investigación y toma de decisiones, coincidimos con otros autores, sobre lo inapropiado que resulta la tesis de las “dos comunidades” aisladas (investigadores y decisores) como factor explicativo de la desarticulación (Ginsburg y Gorostiaga, 2005); aunque, de acuerdo con los hallazgos de nuestro estudio, es preciso reconocer que existen compromisos políticos, lógicas organizacionales y demandas temporales que pueden ocasionar un desencuentro entre ambas. No obstante, hay situaciones de relaciones exitosas que alientan el trabajo en la materia.

En este marco, resulta apremiante idear nuevas formas de interacción. La propuesta de Ginsburg y Gorostiaga (2005) resulta muy sugerente. Ellos identifican seis modelos que buscan cerrar la brecha comunicacional entre investigadores y decisores: a) traducción/mediación, b) educación, c) expansión de roles, d) investigación orientada a la decisión, e) investigación-acción colaborativa, f) investigación y praxis colectiva. Los dos primeros mantienen un enfoque que mantiene la separación de roles y se ubica más en la transmisión de conocimientos; mientras que los restantes se sustentan en la promoción del diálogo con diferentes intensidades (como reflexión y acción conjunta) no sólo entre investigadores y decisores, sino que también incorpora a otros actores que podríamos llamar portadores de intereses.

Estos modelos, de alguna manera guardan relación con la tipología que establecimos en nuestro estudio y que revelan un gradiente en la potencialidad de incidencia. Frente a esta gama de opciones toca al investigador, en este caso al INEE, decidir sobre las modalidades que le interesa impulsar. Cabe señalar que éstas no son excluyentes y dependen de los temas, intereses y los momentos históricos. En función de ello el INEE tendría que tener presente que:

- Resulta indispensable incrementar su producción en el análisis de la información con orientaciones más precisas en la materia. Esto implica llenar el vacío entre el dato y la información necesaria para definir cursos de acción. Sólo así se podrá desplazarse de una modalidad de incidencia referencial en materia de política hasta la *incidencia iluminativa* en la definición de la agenda e inclusive hacia la *activa* en el diseño y la implementación de programas específicos.
- Una incidencia más contundente, por ejemplo desde la perspectiva de “diálogos informados”, “investigación-acción colaborativa” o “investigación y praxis colectiva”, implica hacerse de cargo del arreglo sistemático de las condiciones para planear y dirigir dinámicas que garanticen la interacción de los distintos actores interesados tanto para generar el conocimiento

como para traducirlo en política. Si el instituto pretende ubicarse en este escenario tendrá que reconocer que la generación de la información es sólo una parte fundamental, pero no suficiente, y tendría que acrecentar su activismo e interlocución con un público más amplio y no sólo con los tomadores de decisión.

- Es conveniente priorizar la conformación de nichos temáticos, donde los aportes del Instituto pueden llegar a ser únicos, por ejemplo el preescolar, la educación indígena y la atención a poblaciones vulnerables, entre otros.
- Consolidar el liderazgo técnico del INEE e impulsar las capacidades locales, cumpliendo así un rol clave en la educación en el tema.

Referencias

Fernández, T. y Midaglia, C. (2003). ¿Quiénes y cómo usan los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizajes en la educación primaria? Los casos de México y Uruguay. Informe de investigación. Santiago de Chile: PREAL.

Flores Crespo, P. (2009). "Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva" En: Sinéctica, núm. 33, Guadalajara

Ginsburg, M. y Gorostiaga, J. (2005). "Las relaciones entre los teóricos/investigadores y los decisores/profesionales: Repensando la tesis de las dos culturas y la posibilidad del diálogo en el sector educativo". En: Revista Española de Educación Comparada, N° 11. pp. 285-314

Martínez Rizo, F. (2008). *El INEE de 2002 a 2008: una autoevaluación*. Cuadernos de Investigación. México: INEE.

Muñoz Izquierdo, C. (2011). *Relaciones ente la investigación educativa y la toma de decisiones*. Conferencia magistral dictada en el marco de la Cátedra Pablo Latapí, Ciudad Universitaria, México, DF., 4 de agosto.

- Muñoz Izquierdo, C. (2004). Investigación educativa y toma de decisiones en América Latina. Documentos de Investigación del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, N° 1. México: UIA-INIDE.
- Neilson, S. (2001). Knowledge Utilization and Public Policy Process: A Literature Review. Canada: IDRC - Evaluation Unit.
- Nelson, S., Leffler, J., & Hansen, B. (2009). Toward a research agenda for understanding and improving the use of research evidence. Portland, OR: Northwest Regional Educational Laboratory
- Ravela, P. 2002 ¿Cómo presentan sus resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina? Documento N° 22. Santiago de Chile: PREAL.
- Reimers, F. y McGinn, N. (2000). *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*. México: CEE.