

EL USO DE LA INVESTIGACIÓN EN LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO

Un caso de evidencia basada en la política

JAIME MORELES VÁZQUEZ

Resumen:

El propósito de este trabajo es explicar el papel de la investigación en la Reforma de la Educación Preescolar en México. Pretende demostrar que aunque su influencia fue muy escasa, el uso que se le dio fue selectivo y podría enmarcarse en el modelo *político* propuesto por Weiss; asimismo, asumiendo que en la toma de decisiones políticas intervienen diversos actores, en el debate y dictamen de la Reforma predominaron las negociaciones y grupos como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La argumentación pretende poner en el terreno de la discusión el papel de la investigación en la hechura de políticas; cabe destacar que no trata de promover su uso, pero tomando en cuenta la investigación y la información disponible sobre los problemas públicos, se construyen condiciones, si no para abatirlos, cuando menos para no hacerlos inmanejables.

Abstract:

The purpose of this project is to explain the role of research in the Reform of Preschool Education in Mexico. The study attempts to show that although research exerted little influence, it was used in a selective manner that can be included in the political model proposed by Weiss. Assuming that diverse actors intervene in decision-making, the predominant elements in the debate and the finalization of the Reform were negotiations and groups such as the National Syndicate of Workers in Education. The article presents for discussion the role of research in the development of policies. The intent is not to promote the use of research, but to take research and available information on public problems to construct conditions—conditions that may not eliminate problems but at least will not make them unmanageable.

Palabras clave: investigación educativa, política educativa, uso de la información, educación preescolar, México.

Keywords: educational research, educational policy, use of information, preschool education, Mexico.

Jaime Moreles Vázquez es profesor-investigador de tiempo completo de la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Colima. Josefina Ortiz de Domínguez 64, colonia La Haciendita, 28979, Villa de Álvarez, Colima, México.
CE: jamovaz@hotmail.com

Se oye una voz en Rama, lamento y llanto amargo;
Raquel que llora por sus hijos, y rehúsa ser consolada
(Génesis, 25:16-20; Jeremías 31:15)

Distinciones conceptuales y elementos teóricos

Al ser la educación un objeto de estudio inter y transdisciplinario, la *influencia* de la investigación en la política se puede analizar desde diferentes enfoques y modelos. Tradicionalmente, las disciplinas implicadas en el análisis de estas cuestiones han sido la sociología y las ciencias políticas, puesto que además de interesarse en temas *socialmente deseables*, en sus propósitos plantean la injerencia de sus actividades en los asuntos públicos.

Los modelos de análisis de políticas son herramientas explicativas del *uso* de la investigación, puesto que desde sus proposiciones se asume que el estudio sobre los asuntos públicos profundiza en el conocimiento de las instituciones y los problemas sociales, además de generar *conocimiento útil* para la administración de los gobiernos.

Las ciencias políticas son pioneras en el interés por el tema y desde su surgimiento han planteado un punto de encuentro entre el conocimiento científico y la toma de decisiones (Aguilar, 1992). El estudio *en y de* políticas se asemeja a la distinción entre *educational research* y *education research*, investigación para la educación e investigación educativa, respectivamente (Whitty, 2007).

En general, en las disciplinas sociales y humanas hay intereses en común, pero también diferencias importantes. Esto ocurre también al interior de cada ciencia entre sus diversas corrientes. Algunas propuestas son compatibles y se pueden conjugar, otras difieren en los aspectos más sustanciales. Entre estas disciplinas existen *límites teóricos porosos*, poseen un objeto de estudio propio, pero comparten argumentos y herramientas explicativas (Bautista, 2008:15).

En la investigación social las propuestas analíticas son iguales o más relevantes que los hallazgos empíricos. Su carácter progresivo o heurístico, en el sentido de generar más investigación, potencia el desarrollo disciplinario y las posibilidades de acuñar discursos más elaborados acerca de los fenómenos de interés. Esto se aplica también al análisis o investigación de las políticas, en donde se pueden combinar modelos y argumentos desde diferentes disciplinas científicas.

Según Opfer, Young y Fusarelli (2008), las teorías prevaletentes en la investigación sobre la hechura de políticas son el pluralismo, el triángulo de hierro o la perspectiva de los sistemas, la teoría de los grupos de interés, las redes y comunidades de política, y el modelo de las coaliciones promotoras. En el estudio de las políticas educativas esos modelos poseen una importante progresividad analítica; por tanto, aquí se toman en cuenta algunos de sus postulados, además de ciertas propuestas de los modelos explicativos del *uso* de la investigación. En esa dirección, los modelos más citados en la bibliografía son, principalmente, los propuestos por Weiss (1979:427-429 y 1977): *iluminativo, instrumental y táctico o político*.

Este trabajo pretende explicar el papel de la investigación en la Reforma de la Educación Preescolar, así como la injerencia de otros actores y grupos como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Lo anterior, asumiendo que en la toma de decisiones políticas y la formulación de iniciativas intervienen diversos actores: los que tienen papeles y funciones definidas constitucionalmente (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; partidos políticos, y gobiernos regionales) y aquellos que, aunque sus funciones y su participación no están bien definidas, pueden llegar a ser muy influyentes. Entre éstos se encuentran las empresas, los sindicatos, la Iglesia y los medios de comunicación (Stein y Tomasini, 2006:400).

Uso o influencia de la investigación

Resulta complicado establecer un consenso en torno a la definición de *uso* o *influencia* de la investigación; la mayor parte de los estudios muestran que pocas veces ocurre y, cuando lo hay, la *influencia* de la investigación en la política es indirecta y muy sutil. Además, es difícil establecer la naturaleza del *uso*, así como los elementos y condiciones que lo propiciaron u obstaculizaron.

Por esa razón se han acuñado definiciones ampliadas de lo que se entiende por investigación, más allá de la simple difusión de los hallazgos de las actividades científicas; en ese sentido, se consideran también las labores de asesorías que hacen algunos investigadores en las dependencias gubernamentales, fungiendo como intermediarios entre la investigación especializada y los tomadores de decisiones. En la bibliografía existe incluso un consenso respecto a que las dificultades que tienen los usuarios para acceder a la investigación tal y como está, se atenúan cuando existen procesos de intermediación (Carden, 2004; Ginsburg y Gorostiaga, 2005).

También hay que tener presente que, por su naturaleza, la investigación no se realiza pensando en su *utilización* (Somekh, 2007:49), por lo que las expectativas respecto de que ésta se aplique en la formulación de políticas de manera inmediata han sido infundadas (Reimers y McGinn, 1997:21-22); surgieron después de la Segunda Guerra Mundial y, aunque han observado altibajos, aún persiste el optimismo sobre que la investigación social se constituya como una base racional para los tomadores de decisiones (Husen y Kogan, 1984).

Fuera del *uso político*, en el que se selecciona arbitrariamente la investigación para justificar o legitimar una iniciativa, se necesita una extraordinaria concatenación de circunstancias para que la investigación y la política coincidan (Weiss, 1991, citada en Whitty, 2007).

En razón de lo anterior, se opta por asumir definiciones de *uso* que abarquen varias alternativas. En la investigación educativa la *utilización* se ha concretado principalmente en la modalidad *conceptual*, que consiste en la inclusión de argumentos de los estudios en el debate público de ciertos temas, la presentación de alternativas y orientaciones generales ante determinados problemas e inclusive las implicaciones de llevarlas a la práctica; aunque de manera esporádica, en ocasiones se ha evidenciado este tipo de *influencia* en la modificación de iniciativas y programas públicos. Es importante mencionar, siguiendo a Caplan (1979), que la *utilización conceptual* es casi invisible y casi nunca se le reconoce y cuando ocurre se hace de manera retórica (Saunders, 2007).

En el presente documento se acuña la noción *conceptual* del *uso* o *influencia*. Este tipo de repercusiones pueden concretarse en cualquiera de las diferentes fases o ciclos de política y enmarcarse en los diferentes modelos explicativos que propone la bibliografía, como se verá más adelante.

En la investigación sobre la temática se ha observado que las principales modalidades del *uso* son de tipo *iluminativo* e *instrumental*. Mientras el primero permitiría delinear problemas, se supone que el segundo proporcionaría elementos para resolverlos; orientaciones generales e indicaciones precisas, respectivamente (ISSJ, 2004).

Esa tipología del *uso* se corresponde con el estatus de los problemas que se enfrentan en la toma de decisiones y en la hechura de políticas propuestos por Caplan (1979): macro-nivel, *uso iluminativo*; micro-nivel, *uso instrumental*; es importante observar que cualquiera de las modalidades se puede tornar en *uso político*. El primero refiere temas o problemas generales que son de

interés para funcionarios e investigadores que se encuentran en el centro de la discusión de los temas públicos; por su parte, el segundo hace alusión a cuestiones administrativas, que son de interés para actores de menor estatus que se sitúan en la periferia de la discusión de los temas generales, pero que son los que se encargan de implementar las políticas, es decir, los *practicantes*.

Es interesante observar que, a diferencia de lo que sugiere la *teoría de las dos culturas*, algunos investigadores y funcionarios tienen más rasgos o características en común, y que quienes se encuentran fuera de ese círculo son los *practicantes*. Éstos son actores de menor estatus y, según Fossum y Kobow (2003), no participan en la discusión y la hechura de políticas, no obstante son sus depositarios finales.

En el nivel de los problemas tendría que ver también la controversia que genera la temática en cuestión, así como el capital político que representa para los actores interesados; esto porque en situaciones de *uso* o *influencia* de la investigación en los niveles micro, la referencia a la investigación no es tan relevante, pues no se trata de cuestiones sustanciales, apenas de detalles que le interesan a ciertos actores vinculados con la implementación de la política; en el sentido opuesto, en el nivel macro la *utilización* tiene que ver con las decisiones que darán rumbo y contenido a la política, por lo que hay más actores y grupos –y de mayor peso– y, por lo tanto, más controversia. Por supuesto, los grupos implicados aquí no son los *practicantes*, sino quienes conforman la élite del proceso de formulación de políticas y, por ende, el estatus de las decisiones es más alto.

La falta de precisión en la definición del *uso* o *influencia* de la investigación genera complicaciones no sólo en el momento de hacer distinciones analíticas o, bien, construir consensos en torno a un constructo sino que, particularmente, ocasiona problemas para observarlo en el campo. Por esa razón el tema se ha investigado de manera indirecta, en la política como *intención*, como se verá en lo que sigue, o desde las percepciones de algunos de los actores implicados.

Incluso en los trabajos que reportan la comisión de investigaciones desde dependencias gubernamentales para atender ciertas problemáticas, ha sido difícil establecer si los resultados fueron tomados en cuenta, cómo, qué papel jugaron junto con otros elementos, entre otras cuestiones que seguro echarían luz sobre la naturaleza y las implicaciones del *uso*. Aunque ya hay una línea de trabajo en esa dirección, todavía hacen falta estudios que analicen a profundidad estas cuestiones.

Políticas, ciclos y actores implicados

Es preciso establecer algunas acotaciones en torno a la noción de política, así como acerca de otros elementos teóricos que pueden ser útiles en la explicación del *uso* o *influencia* de la investigación, pues se trata de cuestiones que parece que no se podrían observar desvinculadas.

En principio, es necesario considerar que en la hechura de políticas hay una diferenciación entre regímenes democráticos y en transición; mientras en el primer caso se podría hablar de políticas públicas, en el segundo sólo se pueden referir políticas gubernamentales. A menudo los sistemas democráticos son más propensos a la permeabilidad, por lo que los procesos de políticas son abiertos en cierta medida. En los regímenes en transición, como el caso de México, los sistemas son propensos al hermetismo, y la hechura de políticas se da mediante procesos selectivos de actores en una suerte de cónclave (Cabrero, 2000; Van Waarden, 1999, citado en De Gier *et al.*, 2004).

En ese orden de ideas, los modelos vigentes de las ciencias políticas ubican el proceso de toma de decisiones y formulación de iniciativas como un escenario de conflicto, una tabla de ajedrez o una arena de box (Klemperer, Theisens, y Kaiser, 2003). Además, suponen que ese medio es una restricción, a la vez que un objetivo para la persuasión, la propaganda y la acción políticas, en donde las partes interesadas luchan por imponer su definición del problema y de los instrumentos apropiados para su solución; los actores de las políticas no sólo persiguen sus metas dentro de restricciones institucionales, políticas y culturales, sino que también se esfuerzan por cambiarlas a su favor (Majone, 1997).

En lo que concierne a la noción de política, ésta se puede definir de tres formas: como *intención*, que es como se puede estudiar de manera más precisa, en tanto que se trata de un *producto textual* casi siempre publicado en algún documento gubernamental o institucional; como *implementación*, que consiste en la puesta en práctica de determinada iniciativa; y, como *percepción*, que para su análisis se requieren documentar las experiencias de los actores (Opfer, Young y Fusarelli, 2008). En México existen diversos trabajos que, directa o indirectamente, han documentado las *percepciones* de diferentes actores sobre determinadas políticas.

De acuerdo con lo anterior, tales conceptos, así como las distinciones que se hacen sobre los ciclos o fases de la política se emplean para valorar el *uso* de la investigación en la Reforma de la Educación Preescolar,

además de la influencia de algunos actores, específicamente el SNTE. Las fases o ciclos consideradas aquí son: configuración de la agenda pública, configuración de la agenda política (en vista de que hay temas en la fase anterior que en ésta no son considerados), formulación, implementación y evaluación. También existe una fase integral o global: *oversight stage*.

En este trabajo la política se entiende como *intención o producto textual*, puesto que se trabaja con documentos oficiales de la Reforma de la Educación Preescolar. Como puede observarse, se toma sólo una de las diferentes perspectivas que existen para investigar o analizar las políticas.

En otros reportes ha sido evidente que ese tipo de publicaciones representa una oportunidad para analizar la relación entre investigación y política (White, 2007), puesto que atizan el debate sobre asuntos públicos, a la vez que hacen confluir intereses académicos y políticos en torno a la conformación de la agenda política.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta es la relativa a los actores implicados en la hechura de políticas, ya que ésta es el resultado de la presión que ejercen ciertos grupos en busca de beneficios, la formación de coaliciones y, en menor medida, la asesoría de expertos (Wishart y DeStefano, 2003). Los grupos de expertos son invitados a discutir los temas de la agenda política e, incluso, iniciativas o programas precisos, sin embargo, lo más común es que se involucren cuando las decisiones están tomadas, si no es que ya se echaron a andar (Cabrero, 2000).

Otra de las estrategias es la organización de foros de consulta, en donde presuntamente se elaboran diferentes alternativas y se toman las decisiones. Según Robertson y Dale (2003), los foros y diálogos diseñados desde el gobierno representan una táctica para justificar e imponer sus posiciones sobre los temas de la agenda. A veces, como ocurre en otros países, se comisionan proyectos de investigación que cumplen una función similar a la de los foros de consulta en cuanto a la presentación de opciones para la política.

Por tanto, se trata de un asunto en el que intervienen pocos grupos, principalmente los que poseen cierto estatus y tienen interés en las iniciativas en cuestión. En esa dirección, el proceso de formulación de políticas no está determinado únicamente por las instituciones o dependencias gubernamentales en donde se realiza, más bien se encuentra constreñido por las actividades de los diferentes actores (Malen, 2001).

La influencia de los grupos de interés o de presión en el estudio de las políticas, y en la política en materia educativa de manera particular, ha

estado planteándose como un asunto nodal para la investigación de las políticas (Opfer, Young y Fusarelli, 2008). De acuerdo con esos autores, la participación de esos grupos en la hechura de políticas es indudable, pero hay muy poca investigación al respecto, menos de 50 artículos publicados entre 1980 y 2007; más de la mitad de esos textos han aparecido en números especiales de dos revistas académicas: *Education & Urban Society* y *Educational Policy*. En el caso de México, Flores-Crespo (2008) identificó sólo 25 textos sobre el tema general de política educativa en la base de datos de la Red de Revistas de América Latina y El Caribe (Redalyc).

Un grupo de interés o de presión es una asociación de individuos, formal o informalmente organizados, que intentan influir en la política pública (Opfer, Young y Fusarelli, 2008:197), aunque hay ciertas ambigüedades respecto de su organización y las actividades que los distinguen de otros. Algunos ejemplos son: corporaciones, asociaciones comerciales o profesionales, sindicatos, grupos de ciudadanos, *think tanks*, iglesias, dependencias gubernamentales extranjeras, universidades, coaliciones, comités de acción política, etcétera (Nownes 2001, citado en Opfer, Young y Fusarelli, 2008:199).

Los grupos de interés o de presión unifican conductas; de esa forma sus aspiraciones persisten y pueden influir en el gobierno o, cuando menos, actúan sobre la estructura gubernamental. Estas agrupaciones operan sobre la política mediante la presión sobre los aparatos legislativos, los partidos políticos y la opinión pública. Su objetivo primordial es la conquista de ventajas materiales para sus agremiados (Campero, 2003).

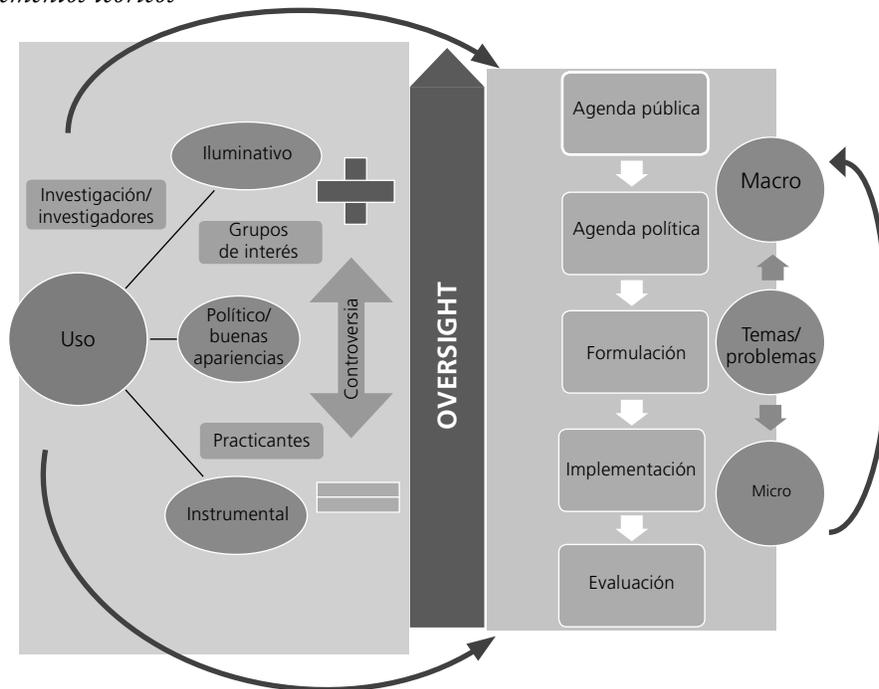
Cuando grupos de esa naturaleza están implicados en la hechura de políticas, sea por el tamaño del botín o por la forma como se va a ver afectado su capital político (Malen, 2001), las posibilidades de *influencia* de la investigación son mínimas y, casi siempre, se concretan en uso selectivo y político de las evidencias científicas. De igual modo, esas agrupaciones tienen mayores posibilidades de influir en la política cuando no tienen adversarios de peso.

En suma, aquí se parte de la premisa de que el *uso* o *influencia* de la investigación puede observarse en la política como *intención* o *producto textual*. Visto de esta manera, las distinciones conceptuales y demás argumentos teóricos permitirían construir una herramienta analítica para establecer algunas conjeturas en torno a la explicación de la manera como se dio la Reforma de la Educación Preescolar. Se trata de un esquema en

el que luego se sustituyen los conceptos y argumentos explicativos por las cuestiones relativas a esa política. Como se observa a continuación, el esquema incluye: las modalidades del *uso*, el estatus de los problemas, el nivel de controversia, la injerencia de ciertos grupos que capitalizan oportunidades para obtener mayor poder y control político en la formulación de iniciativas y los ciclos de política.

La figura 1 hace una representación global de los argumentos que se han esgrimido. Los ciclos de la política y las modalidades del *uso* son los ejes en los que se sitúan las variaciones tanto de la influencia de la política como de la participación de los grupos. El *uso* tiende a ser *iluminativo* en la conformación de las agendas y la formulación; en la implementación y evaluación, la *influencia es instrumental*; como se dijo antes, en cualquiera de los dos casos se puede tornar en *uso* político. Esa dualidad se replica en la cuestión del estatus o nivel de los problemas, macro y micro, así como en la participación de los diferentes actores.

FIGURA 1
Elementos teóricos



Fuente: Elaboración propia.

La Reforma de la Educación Preescolar

Partiendo de los argumentos y elementos teóricos mencionados, a continuación se plantean algunas conjeturas acerca de la manera como se habría dado la dinámica para la toma de decisiones y la formulación de la Reforma, considerando además el papel que habría jugado la investigación educativa (reportes sobre el tema, investigadores), así como otro tipo de información especializada (indicadores educativos y demográficos). En los dos casos, se trata de una forma de conocimiento que se constituye como un insumo para la acción pública (Saunders, 2007). La discusión se expone siguiendo pautas de los ciclos de políticas y algunas proposiciones de modelos teóricos relacionados.

Agenda pública internacional, agenda política nacional, formulación y Reforma

Puede conjeturarse que el tema entró en la agenda y debate públicos desde el discurso internacional, específicamente a partir de las conferencias mundiales de Jomtien y Dakkar (UNESCO, 1990 y 2000), en donde se proponía extender la educación inicial, sobre todo a los sectores más desfavorecidos, para lo que se promovía incluso la discriminación positiva.

Los temas en el debate público se presentan como una oportunidad para que los diferentes actores piensen en estrategias para influir en el gobierno. En ese sentido, a principios del 2000 el gobierno mexicano acuñó esa demanda, expresando como uno de sus objetivos principales aumentar la cobertura y la calidad de la educación preescolar (SEP, 2001).

Además, se trataba de un tema *socialmente deseable*, es decir, cuestiones que generan más consensos que controversias (Klobucký y Strapcová, 2004). Éstas comienzan hasta que el tema se incorpora a la agenda política y se va traduciendo en pautas y propuestas específicas que incluyen o dejan fuera a ciertos sectores o grupos.

La Reforma de la Educación Preescolar fue resultado de una serie de iniciativas propuestas por casi todos los partidos políticos que conformaban la Cámara de Diputados: Partido Acción Nacional (PAN), 22 de abril de 1999 (sobre el artículo 3º Constitucional) y 25 de septiembre de 2001 (sobre el artículo 31 Constitucional); Partido de la Revolución Democrática (PRD), 30 de abril de 1999 (artículo 3º); Partido Revolucionario Institucional (PRI), 28 de abril de 2000 (artículo 3º) y 18 de octubre de 2001 (artículo 31); Partido del Trabajo (PT), 18 de octubre de 2001 (artículos

3º y 31). Aunque parezca irónico, el 28 de diciembre de 2001, la Reforma fue aprobada, quedando como “responsabilidad del Estado impartir la educación inicial y por otra parte establecer de manera obligatoria la educación preescolar”; asimismo, se apuntaba que era “obligación de los mexicanos hacer que sus hijos concurran a obtener” ese tipo de educación (Congreso de la Unión, 2001).

Es importante señalar que la obligatoriedad de la educación preescolar se planteó de manera gradual: tercer año a partir del ciclo 2004-2005; segundo, para el de 2005-2006; y primero, para el de 2008-2009.

Finalmente, el 12 de noviembre de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma a los artículos 3º y 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el cual se establecía la obligatoriedad de la educación preescolar. Esto implicaba que el Estado debería dispensar los recursos necesarios.

En primera instancia, uno de los aspectos que llama la atención lo representa el acuerdo casi generalizado del PAN, el PRD, el PRI y el PT; por separado, cada uno propuso reformas a los artículos 3º y 31 constitucionales. Otro asunto de interés se observa en la crónica legislativa de entonces, en la que se planteaba que la Reforma contaba con la anuencia del SNTE (Congreso de la Unión, 2000:32). Es importante señalar que las disputas relatadas en esas crónicas giran en torno a señalamientos y correcciones de forma.

La referencia que hay en ese documento al apoyo del SNTE hacia la Reforma no se debe soslayar ya que, según Latapí (2004:36), “la asociación gremial se entiende a sí misma como un organismo político que busca instintivamente en cada coyuntura afianzar y acrecentar su poder”. Por esa razón, durante el debate y la resolución de la Reforma, el SNTE se habría convertido en uno de los actores principales, dejando de lado a otros con menor presencia, o fragmentados por su naturaleza, como es el caso de las universidades que podrían haber estado interesadas en la obligatoriedad del bachillerato.

Además de ser el sindicato más grande de América Latina, el SNTE representa casi 50% de los trabajadores de la Administración Pública Federal en México. Su participación en la política es indudable, sea limitando o bloqueando iniciativas e incluso recibiendo concesiones de los gobiernos federal y estatales, de acuerdo con lo que señalan algunas referencias (Latapí, 2004; Arnaut, 1999).

[El SNTE] logró movilizar al Congreso de la Unión mediante sus diputados y senadores, para que se aprobara la obligatoriedad de los tres grados de enseñanza preescolar. En vez de extender la obligatoriedad hacia la enseñanza media superior, se optó por decretarla hacia abajo; la razón fue el incremento del poder corporativo, el control del nuevo botín de plazas, aunque la medida signifique –al convertir la preescolar en requisito obligatorio para el ingreso a la primaria– un nuevo motivo de discriminación de los alumnos más pobres (Latapí, 2004:36-37).

Irónicamente, el argumento que se expone en el dictamen arguye que “la obligatoriedad contribuye a ofrecer igualdad de oportunidades para el aprendizaje y a compensar las diferencias provocadas por las condiciones económicas, sociales y culturales del ambiente del cual provienen los alumnos” (Congreso de la Unión, 2001:4).

Como se apuntó, sólo desde la eficacia del cabildeo hecho por ese organismo político se podría comprender el consenso casi generalizado en las diferentes fuerzas políticas en torno a la Reforma. El cabildeo representa una práctica frecuente de actores y agrupaciones que pretenden incidir en la estructura gubernamental, incluido el acceso directo a legisladores; el SNTE es capaz de concretar las formas más efectivas: hacer coaliciones, contribuir a campañas políticas y movilizar masas. Dentro del estudio de las políticas educativas, las tácticas de cabildeo de los grupos de interés o de presión son otro de los temas que casi no se han investigado.

La naturaleza del papel de los cuerpos legislativos es moldeada por sus capacidades; salvando las diferencias entre países, lo más frecuente es que en Latinoamérica éstos posean pocas o nulas capacidades para el diseño de políticas (Stein y Tomasini, 2006:405). Por esa razón, los legisladores mexicanos son sensibles al tipo de estrategias desplegadas por grupos de presión o de interés, no sólo debido a la naturaleza del régimen, sino también porque, al no existir reelección, antes que las necesidades del electorado impulsan la agenda de los líderes de sus partidos o de los grupos más influyentes en esas entidades políticas.

En razón de lo anterior, se ha denominado grupo de interés o de presión al SNTE, en vista de que cumple con los principales criterios que identifican a esas agrupaciones, principalmente su capacidad de injerencia en la estructura gubernamental. Además, al momento de la presentación de iniciativas y de la resolución del dictamen de la Reforma, ese organismo

estaba estratégicamente representado en la presidencia de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (Congreso de la Unión, 2001).

Uso político de la investigación, buenas apariencias, opciones canceladas

Como lo marcan los usos y costumbres en la hechura de políticas en el país, antes y después de la Reforma se organizaron foros de consulta en los que participaron diferentes actores. Se centraron sólo en aspectos relativos a la práctica escolar y a cuestiones institucionales; esto no quiere decir que tales asuntos no sean relevantes, más bien no tendrían que ser los únicos en debate.

En la crónica legislativa referida se citan experiencias de países que tienen el nivel preescolar obligatorio como argumento que fundamenta y justifica la decisión. Ese rasgo se observa también en los documentos disponibles en el sitio electrónico de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Lo mismo ocurre en el dictamen de la Reforma, en donde se le justifica como “una medida congruente con la tendencia de escala mundial” (Congreso de la Unión, 2001:5).

La referencia a experiencias internacionales representa una estrategia común en la hechura de políticas. Se citan con el objeto de legitimar y justificar iniciativas, apelando a su pertinencia global (Schriewer, 2006). En esos casos, los gobiernos citan las pautas de documentos estratégicos internacionales signados por organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y la UNESCO, entre otros.

Aunque en el dictamen de la Reforma sólo se hace una alusión general, en la crónica legislativa sí se citan experiencias de países, aunque éstos guardan diferencias muy claras respecto de México. En la actualidad, en la Unión Europea (UE) parece no haber consenso sobre el tema de la obligatoriedad de la educación preescolar: en España no lo es; en la UE en general, sólo Luxemburgo (dos), Holanda (uno) y Gran Bretaña (uno) tienen años obligatorios (Ministerio de Educación, 2011).

De igual modo, en el tiempo que se promovió la Reforma, sólo México y la India compartían la obligatoriedad de la educación del nivel; esto haciendo referencia al G9, que es el grupo de los países más poblados del mundo (*La Jornada*, 2003).

La alusión a experiencias internacionales también ocurre a partir de la comisión de proyectos de investigación desde las dependencias gubernamentales.

mentales. Por ejemplo, Klemperer, Theisens, y Kaiser (2003) citan tres casos en donde el gobierno holandés promovió y financió estudios comparativos sobre temas de la agenda pública: mercado y educación, selección de aspirantes a la educación superior y financiamiento de la educación de ese nivel.

De acuerdo con esos autores, los proyectos de investigación comparada representan un marco de referencia para la hechura de políticas en algunos países de la Unión Europea. En el caso de Holanda, ese tipo de mecanismos de vinculación entre la investigación y la política son posibles, entre otras razones, debido a la alta valoración que desde el gobierno se tiene de la investigación científica (Klemperer *et al.*, 2003:45).

Esas estrategias se concretan cuando existe una relación más o menos sostenida entre la investigación y la política, puesto que las dependencias gubernamentales comisionan trabajos a grupos de especialistas sobre los temas en cuestión. A menudo los proyectos son de investigación comparada con el objetivo de aprender de otras experiencias y que de esa forma los funcionarios tengan diferentes alternativas.

En el caso de la Reforma de la Educación Preescolar, los estudios comparativos no fueron la prioridad. Aunque se llegaron a comisionar algunos proyectos, se refirieron casi exclusivamente a cuestiones relativas a la práctica escolar, como se dijo antes. A decir de la propia SEP, se revisaron prácticas, documentos vigentes, modelos pedagógicos, así como investigación sobre aprendizaje y desarrollo infantil:

La definición de la estrategia de Reforma permitió aprovechar la experiencia y los conocimientos de los actores involucrados. Las características enunciadas anteriormente coinciden con las recomendaciones derivadas de diversas investigaciones sobre el cambio educativo. Muchos de estos estudios coinciden en señalar que para que una reforma educativa sea efectiva se requiere que sea pertinente para resolver problemas reales y *sentidos* por los protagonistas del hecho educativo, que éstos se involucren en el proceso de cambio desde la identificación de la problemática y el diseño de soluciones hasta las formas de implementación (SEP, 2003:18).

Los foros y la publicación de documentos constituyen estrategias que dan legitimidad a las iniciativas y generan una suerte de actividad colectiva respecto de determinados programas o políticas. Además, refuerzan

consensos que ya se habían cabildeado y construido entre las diferentes fuerzas políticas.

Como se observa en el reporte de la SEP y en los debates, la investigación *utilizada* para justificar la Reforma es la que se refiere al área de aprendizaje y desarrollo. Con los hallazgos de ese tipo de estudios pasa algo similar a la falta de controversia en la discusión pública sobre temas *socialmente deseables*. Este tipo de resultados son debatibles sólo al interior de las disciplinas; fuera de éstas sólo podría haber disputas acerca del *uso* que se les da. Por tanto, en el caso de la Reforma podrían haberse *utilizado políticamente* puesto que se trataba de respaldar una decisión previamente tomada.

De manera *precisa*, en el dictamen de la Reforma se enfatiza la coincidencia de los diputados en torno a la relevancia de que los niños reciban educación preescolar, fundamentada en “un número importante de estudios de diversas disciplinas científicas, entre ellas la pedagogía, la psicología, la sociología, que han demostrado los beneficios inmediatos y mediatos que conlleva cursar el nivel educativo de preescolar, para el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social de los niños”. Además, se señalaba que como existía un “24% de la población entre los 3, 4 y 5 años de edad, sin la oportunidad de acceder a la educación preescolar” (Congreso de la Unión, 2001:5), con la Reforma se abatiría ese rezago.

La referencia a la investigación es tan general, que incluso podría tratarse de lo que Weiss (1979) ubica en el modelo de *buenas apariencias*: los decisores *simulan* sustentar sus iniciativas en la investigación científica. Por tanto, no hubo *influencia*, la alusión vaga a algunos hallazgos, principalmente acerca de la relevancia de la educación inicial para el desarrollo infantil sólo buscaba otorgar legitimidad a la decisión.

La *utilización selectiva* de hallazgos de la investigación representa una de las evidencias más importantes del *uso político*. Éste representa una más de las decisiones tácticas que siguen propósitos políticos más amplios (Moss y Huxford, 2007:64). De acuerdo con esos autores, la apropiación de la investigación en el contexto de la política, siguiendo reglas políticas, puede asumirse como una interferencia ilegítima en el dominio del conocimiento.

En el Reino Unido hay un caso prototípico en donde la investigación ha sido utilizada selectivamente, o bien, *usada políticamente*. A finales de los noventa del siglo pasado, todos los hallazgos de la investigación coin-

cidían en la determinación de que los grupos de clase de pocos alumnos tendrían mejor aprovechamiento escolar, por lo que mediante una iniciativa se buscaba reducirlos. Al final, se redujeron en los estratos más ricos perjudicando a los sectores más desfavorecidos. El *uso* de la investigación fue poco convincente, y con el objeto de continuar una política o programa (Whitty, 2007:7-8).

En México hay otras experiencias sobre asuntos públicos en los que se ha *utilizado* la investigación para mantener o justificar una medida, *empleando* incluso referencias internacionales. Se trata de la fijación de los precios del gas, un trabajo que relata los vínculos establecidos entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas y Petróleos Mexicanos. En ese reporte, el autor muestra cómo en los temas más controvertidos los funcionarios no siguieron las recomendaciones del grupo de especialistas a quien comisionaron la investigación, debido principalmente a la “presión de otras fuerzas” (Rosellón, 2008:88).

La controversia suele ser un elemento relevante al momento de propiciar o inhibir la *influencia* de la investigación. En temáticas muy novedosas, ésta casi siempre posee un papel preponderante al momento de formular las iniciativas (Biao y Shen, 2005; Daoshun y Tuan, 2004). En asuntos donde hay grupos poderosos implicados no ocurre lo anterior; cuando uno de ellos está interesado en promover equis iniciativa, el papel que desempeña la investigación casi siempre es el de las *buenas apariencias* y en ocasiones se concreta en *uso político* (Mbock *et al.*, 2004), como sería el caso de la Reforma de la Educación Preescolar.

Aunque no puede hablarse de investigación en el sentido estricto del término, sí existía información disponible que podría haber sido *útil* para el debate sobre la Reforma, incluido el dilema mencionado por Latapí (2004) acerca de extender hacia arriba o hacia abajo la obligatoriedad. Asimismo, además de la línea de aprendizaje y desarrollo, también era indispensable que en el debate sobre la Reforma se consideraran las investigaciones relativas a la equidad.

Se disponía de esa forma de conocimiento especializado, indicadores, estadísticas, reportes de dependencias gubernamentales y de instituciones públicas, lo que habría representado un marco de referencia muy útil para los decisores. Por ejemplo, se tendría que haber considerado que, según el Consejo Nacional de Población, habrá un decremento sostenido del grupo

infantil durante los próximos 50 años. De hecho, en el inicio del 2000 se planteaba que desde 1995 había descenso en la población menor de seis años, caso contrario con la que se encuentra entre 15 a 59 años, que no ha dejado de incrementarse (Partida, 2003).

Otros indicadores que se tendrían que haber tomado en cuenta son las tasas de ingreso, permanencia y egreso de la matrícula, que es información que la misma SEP posee sobre las oportunidades de acceder y permanecer en la escuela. Inclusive una buena parte de organizaciones académicas generan periódicamente reportes al respecto.

En esa misma dirección, y con el objetivo de coadyuvar a la hechura de políticas públicas más eficientes, un reporte de la UNESCO (2003:20) mostraba indicadores sobre la cobertura en educación preescolar que alertaban sobre los riesgos de su obligatoriedad (cuadro 1).

CUADRO 1
Cobertura de Educación Preescolar

Edades	Tres años	Cuatro años	Cinco años
Población total	2 127 941	2 174 515	2 218 022
Población atendida	438 044	1 374 104	1 806 522
% población atendida	20.6	63.2	81.34

Fuente: UNESCO, 2003.

Es preciso señalar que en el reporte de la UNESCO se construyeron esos datos a partir de documentos institucionales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística y de la misma SEP (informes de labores, documentos estratégicos, reportes de evaluación) de entre los años 2000 y 2001, que es el tiempo en el que se promovió la Reforma. Por tanto, esa información ya se conocía o, cuando menos, estaba disponible.

De igual modo, si lo que se quería era comisionar estudios para respaldar la Reforma, era preferible sugerir una comparación internacional de experiencias en países de algún modo relacionados con México: socios comerciales, los integrantes de la OCDE, algunos de Centro y Sudaméri-

ca, por mencionar ejemplos. En eso consiste la *utilidad* de la educación comparada y la transferencia de políticas, puesto que son estrategias importantes cuando se trata de definir un problema o de delinear pautas para la acción pública. En el caso de la educación preescolar cuando mucho se miró sobre el terreno y quizás eso provocó que se perdiera la perspectiva.

En las referencias sobre el *uso* de la investigación a menudo se menciona que no es necesario hacer un nuevo estudio sobre cierto problema público, sino revisar los trabajos existentes (Carden, 2004). En esos casos lo que hace falta son intermediarios, *brokers* (Brunner, 1993), que sintetizan la información disponible y presentan a los tomadores de decisiones las alternativas y las implicaciones de ponerlas en práctica.

En el ámbito internacional existen experiencias relacionadas con lo anterior; por ejemplo, las *revisiones sistemáticas* que realizan centros de investigación e incluso dependencias gubernamentales con el objeto de informar las decisiones políticas, además de promover la eficiencia en el financiamiento de la investigación y de evitar la duplicidad de esfuerzos (White, 2007).

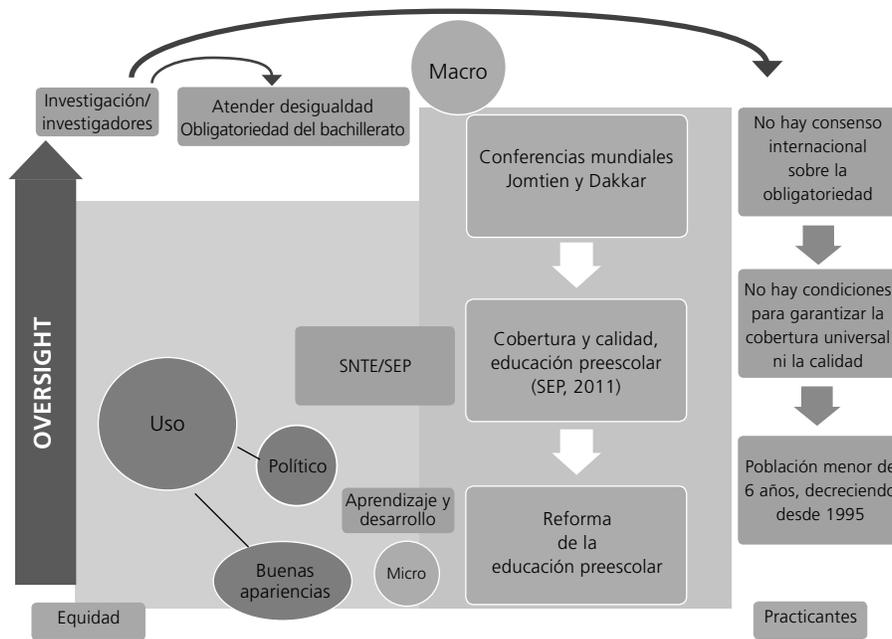
No está demás mencionar que los funcionarios de entonces desestimaron las recomendaciones del Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE). Tal vez también obviaron sugerencias *desde dentro*, ya que un poco después de haberse aprobado la Reforma, desde la coordinación de asesores de la Subsecretaría de Educación Básica se alertaba sobre la factibilidad de la iniciativa:

[...] no hay suficientes recursos económicos ni humanos para incorporar a las aulas a casi un millón 700 mil niños de tres años de edad, que están fuera de la escuela [...] las escuelas de educación inicial y de preescolar son muy caras y la inversión no se justifica, porque en el futuro las instalaciones se van a quedar vacías. El espíritu de la reforma es la escolarización, pero la realidad es que no nos damos abasto. Si nos inclinamos por escolarizar todo el preescolar y no alcanzamos a cubrir las metas lo más probable es que vamos a condenar a muchos niños a que se queden sin escuela (*La Jornada*, 2003).

La figura 2 sintetiza los planteamientos anteriores. Con esa representación se pretende mostrar globalmente el proceso y los elementos que habrían

estado implicados en la Reforma de la Educación Preescolar, y que aquí se han discutido. Algunos de los elementos de la figura 1 no aparecen puesto que en aquel caso se trataba de una herramienta conceptual o teórica, la segunda es un intento por *reproducir la realidad*.

FIGURA 2
La Reforma de la Educación Preescolar



Fuente: Elaboración propia.

Esta figura muestra cómo las recomendaciones de la investigación quedan fuera de la discusión y de la toma de decisiones; lo mismo ocurre con la equidad y otros indicadores sociales y económicos que las mismas instituciones públicas han generado. En cuanto a los sujetos, también ocupan un lugar secundario los investigadores pero, sobre todo, los *practicantes*.

La influencia de la investigación en la política fue prácticamente nula, e incluso se habría *usado políticamente* bajo el modelo de *buenas apariencias*.

Los hallazgos de los estudios sobre aprendizaje y desarrollo son sólidos, las justificaciones que se dan en la iniciativa parecen precisas, pero lo que está en fuera de lugar es la forma como se *utilizan*. Además, hay evidencias claras del *uso* selectivo de hallazgos y de información especializada que pudo ofrecer de mejor manera la iniciativa.

De igual modo, la investigación que se tomó en cuenta se habría *utilizado* en problemas secundarios o de nivel micro, es decir, en las cuestiones de carácter administrativo y formal de la Reforma; según Caplan (1979), se atiende la lógica interna del problema, pero se obvia la externa. En el extremo opuesto, en los temas o problemas de nivel macro, que son los que dan contenido a la agenda y a la política, la investigación y las recomendaciones de los investigadores habrían quedado completamente al margen.

Conclusiones, oversight

Ante temas álgidos en la agenda, en algunos países, principalmente en Estados Unidos y Europa, las dependencias gubernamentales recurren en primera instancia a la información y los recursos que poseen, lo que se *produce en casa*. Luego a la consulta de especialistas y la comisión de proyectos, principalmente en centros e institutos de investigación. Esto no quiere decir que los procesos de toma de decisiones sean los más idóneos, sin embargo, representan elementos que seguramente propician iniciativas más informadas.

En países del *tercer mundo*, con gobiernos en transición democrática y con ciertas características de estatismo y centralización de las decisiones, las diferentes dependencias trabajan de manera aislada, sin mucha interacción y a veces duplicando funciones. Igual ocurre con la información y las publicaciones que generan. Ésta representa otra forma de desaprovechar recursos públicos, puesto que se invierte tanto en generar información, y luego se le *subutiliza* en la toma de decisiones políticas.

En ese sentido, si se ha criticado que en el ámbito de la investigación científica hay una sobredimensión de la publicación como criterio para validar la calidad de la actividad científica, y como instancia última del proceso, en las dependencias gubernamentales y en algunos organismos públicos sucede algo similar, la publicación de reportes parece la meta final de sus actividades. Por eso suena congruente la idea de que funcionarios e investigadores tienen más rasgos en común que los públicamente aceptados.

En México, los programas de gobierno para mejorar la calidad de la educación básica no están logrando los efectos académicos deseados (Muñoz y Magaña, 2008). Recientemente se publicó un reporte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación sobre las condiciones en que aprenden los niños de preescolar. El documento muestra que una buena parte de los planteles ni siquiera tienen las condiciones para ofrecer la educación, y esas deficiencias se observan obviamente en contextos desfavorables. Además, se muestra que el principal proveedor de los materiales didácticos son los padres de familia o el instructor/educador, no se cumple con la tasa de alumnos por docente, entre otros indicadores que seguramente se conocían o se dieron a conocer en los foros realizados antes y durante la Reforma.

En la justificación de la iniciativa se arguye la relevancia de la educación inicial, “sin embargo, los beneficios potenciales de esta etapa de desarrollo están mediados por las oportunidades educativas que reciben los infantes en sus diferentes ambientes de convivencia” (INEE, 2010:235). De tal modo, si no se atienden las diferencias, incluso si no se discrimina positivamente, la iniciativa va a naufragar, como pareciera que ha estado ocurriendo. De hecho, como sucede en otros niveles educativos, los contextos menos favorables son los que reciben los recursos más limitados.

¿Cuál fue la razón para promover la Reforma de la obligatoriedad del preescolar? Si la intención era universalizar la cobertura, o cuando menos extenderla, el argumento no es muy sostenible, debido principalmente a las condiciones contextuales que se han discutido. Resulta poco probable que no se conocieran los diferentes indicadores educativos ni las proyecciones acerca del crecimiento poblacional y, por tanto, de la matrícula de los diferentes niveles escolares.

Si la razón era promover la equidad, la implementación de la iniciativa muestra que ha estado ocurriendo lo contrario. Aunque es un efecto no deseado, el sistema educativo parece estar operando por sí mismo una especie de selección natural, haciendo más agudas las desigualdades entre los diferentes sectores sociales. También sobre estos asuntos había suficiente información disponible, incluida la recomendación de algunos investigadores alertando que ésos serían los resultados de echar a andar la iniciativa.

Considerando esas cuestiones, la oportunidad por el control y el poder político asociados con la Reforma parece un argumento convincente y fecundo para investigar el trasfondo de las políticas educativas. De la

misma manera, si existía el dilema de extender hacia arriba o hacia abajo la escolaridad, como lo apuntaba Latapí, la confrontación entre grupos de interés se vuelve también un asunto sobre el que hay que profundizar.

Y con la precariedad del empleo y los problemas de desigualdad, en ese entonces una manera de incidir en el mediano y largo plazos hubiera sido optar por la extensión hacia arriba, hacer obligatorio el bachillerato, como ocurrió recientemente.

Por otro lado, es preciso mencionar que los elementos teóricos utilizados aquí son constructos, se utilizan para observar la realidad pero no coinciden cabalmente con ella (Salisbury, 1975, citado en Caplan, 1979). Aunque se trata de una propuesta sencilla, puede ser más progresiva que modelos muy complejos (Klemperer, Theisens, y Kaiser, 2003).

En esa dirección, en el análisis de la política educativa, y de manera particular, del *uso o influencia* de la investigación, no sería suficiente con enmarcar el fenómeno en los diferentes modelos. Haría falta valorar por qué se *utilizó* así, y ahí es donde entran las diferentes herramientas que aquí se propusieron. Aunque se logra parcialmente, lo que se buscaba con el presente trabajo era analizar más a fondo la cuestión, ya no sólo ponderando los elementos que intervienen en el *uso*, sino la forma en que definen o le dan la cierta tonalidad.

En el debate internacional acerca del papel de la investigación en la hechura de políticas, sobresale el dilema entre los constructos *evidence-based-policy* y *research-informed policy* (Saunders, 2007; Whitty, 2007; Robertson y Dale, 2003). De acuerdo con Saunders (2007:xvii), la primera tendría que ser física newtoniana, pues implica cierta *definitividad*, mientras que la segunda implica prudencia o cierta cautela, que es lo que le faltó a la Reforma de la educación preescolar.

Entonces, en el plano de las recomendaciones, lo que debería hacerse ante dilemas o situaciones como la que propició la Reforma, realmente no requiere mucha ciencia (o sí): revisar la información *hecha en casa*; comisionar proyectos de investigación que sinteticen otros; promover estudios comparativos; generar mecanismos de intermediación entre funcionarios e investigadores; aprovechar la intermediación para analizar y discutir las lógicas interna y externa de los problemas; en fin, estrategias que ya se han documentado. No se puede obviar la cantidad de investigación generada sobre los asuntos educativos.

La obligatoriedad de la educación preescolar fue una decisión tomada sin haber hecho previamente un diagnóstico preciso sobre las condiciones en que se ofrecían los servicios educativos y las implicaciones que acarrearía esta política; además, la implementación de esta decisión no estuvo orientada por un criterio de equidad (INEE, 2010).

Finalmente, es importante mencionar que el presente trabajo no trata de promover el *uso* de la investigación, ya que éste no siempre es positivo (Carden, 2004). Además de los propósitos planteados al inicio, la argumentación pretende poner en el debate el papel de la investigación en la hechura de políticas. Tomando en cuenta la investigación y la información disponible sobre los problemas públicos, se van construyendo condiciones si no para abatirlos, cuando menos para no hacerlos inmanejables. Como los gobiernos no pueden hacer el bien, aunque quieran, deben hacer el menor daño posible. Tal vez eso se consiga conociendo a fondo los diferentes problemas sociales.

Referencias

- Aguilar, Luis (ed.) (1992). *El estudio de las políticas públicas*, Ciudad de México: Porrúa.
- Arnaut, Alberto (1999). *Historia de una profesión*, Ciudad de México: SEP.
- Bautista, Juan (2008). "Debates y embates de la politología", *Íconos. Revista de las Ciencias Sociales* (Flacso-Ecuador), núm. 30, pp. 13-26.
- Biao, Xian y Shen, Tan (2005). "Does migration matter in China? A Review of its relationship to policy since the 1980s", *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 7, núm. 1, pp. 11-32.
- Brunner, José Joaquín (1993). "¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?", *Revista Colombiana de Educación*, núm. 27, pp. 7-22.
- Cabrero, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límite de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. ix, núm. 2, 180-229.
- Campero, Guillermo (2003). "La relación entre el gobierno y los grupos de presión: El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada", *Revista de Ciencia Política*, vol. xxiii, núm. 2, pp. 159-176.
- Caplan, Nathan (1979). "The two-communities theory and knowledge utilization", *American Behavioral Scientist*, vol. 22, núm. 3, 459-470.
- Carden, Fred (2004). "Issues in assessing the policy influence of research", *International Social Science Journal*, vol. 56, núm. 179, pp. 135-151.
- Congreso de la Unión (2000). "Debate sobre la obligatoriedad de la educación preescolar". *Crónica Legislativa* (México), número 13, pp. 31-37. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/proces1.htm> (consultado 11 de enero de 2011).

- Congreso de la Unión (2001). "Dictamen de la Reforma de la Educación Preescolar", *Gaceta Parlamentaria*, año v, núm. 10.
- Daoshun, Ge y Tuan, Yang (2004). "Minimum income schemes for the unemployed: a case study from Dalian, China", *International Social Science Journal*, vol. 56, núm. 179, pp. 47-56.
- De Gier, Erik; Henke, Roger y Vijgen, Jacqueline (2004). "Knowledge utilization in Dutch social policy: the case of the Disability Insurance Act (WAO)", *International Social Science Journal*, vol. 56, núm. 179, pp. 17-35.
- Flores-Crespo, Pedro. (2008). *Análisis de política pública en educación: Línea de investigación*, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Fossum, P. y Kubow, P. (2003). "Teacher peripheralization in comparative education: Causes, consequences, and some responses", en Ginsburg, M. y Gorostiaga, J., *Limitations and possibilities of dialogue among researchers, policy makers, and practitioners. International perspectives on the field of education*, Nueva York: RoutledgeFarmer, pp. 83-94.
- Ginsburg, Mark y Gorostiaga, Jorge (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", *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 11, 285-314.
- Husén, Torsten y Kogan, M. (1984). *Educational research an policy. How do they relate?*, Nueva York: Pergamon Press.
- INEE (2010). *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*, Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- ISSJ (2004). "Editorial", *International Social Science Journal*, vol. 56, núm. 179, pp. 7-15.
- Klemperer, Anne; Theisens, Henno y Kaiser, Frans (2003). "Dancing in the dark. The relationship between policy research and policy making in dutch higher education", en Ginsburg, M. y Gorostiaga, J., *Limitations and possibilities of dialogue among researchers, policy makers, and practitioners. International perspectives on the field of education*, Nueva York: RoutledgeFarmer, pp. 37-59.
- Klobucký, Robert y Strapcová, Katarína (2004). "Knowledge utilization in public policy: the case of Roma population research in Slovakia", *International Social Science Journal*, vol. 56, núm. 179, pp. 57-73.
- La Jornada* (2003). "Por falta de recursos el preescolar se impartirá con opción no escolarizada: Educación Pública", *La Jornada*, sábado 20 de diciembre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/12/20/035n2soc.php?printver=0&fly=2> (consultado 22 de abril de 2011).
- Latapí Sarre, Pablo (2004). *La SEP por dentro*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Malen, Betty (2001). "Generating interest in interest groups", *Educational Policy*, vol. 15, núm. 1, pp. 168-186.
- Mbock, Charlie Gabriel; Ngo-Mpeck, Marie-Laure; Kom, Dorothée y Zambo, Joseph-Marie (2004). "Policy utilization of research results in Cameroon", *International Social Science Journal*, vol. 56, núm. 179, pp. 37-45.

- Ministerio de Educación (2011). *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*, España. Disponible en: <http://www.educacion.es/cesces/inicio.htm> (consultado 27 de enero de 2011).
- Moss, Gemma y Huxford, Laura (2007). "Exploring literacy policy-making from the inside out", en Saunders, L. (ed.) *Educational research and policy making. Exploring the border country between research and policy*, Nueva York: Routledge, pp. 55-73.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y Magaña Rodríguez, Rolando (2008). "Un acercamiento a la eficacia de los programas del gobierno federal orientados a mejorar la calidad de la educación básica", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 39, pp. 1165-1194.
- Opfer, V.Darleen; Young, Tamara y Fusarelli, Lance (2008). "Politics of interest: Interest groups and advocacy coalitions in american education", en Cooper, B.S.; Cibulka, J.G. y Fusarelli, L.D. (2008). *Handbook of Education. Politics and Policy*, Nueva York: Routledge, pp. 195-216.
- Partida, Virgilio (2003). *Situación demográfica nacional*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Población. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2003/01.pdf> (consultado 11 de enero de 2011).
- Reimers, Fernando y McGinn, Noel (1997). *Informed dialogue: Using research to shape policy around the world*, Westport: Praeger.
- Robertson, Susan y Dale, Roger (2003). "Designed dialogues. The real politics of evidence-based practice and educational policy research in england", en Ginsburg, M. y Gorostiaga, J. (2003). *Limitations and possibilities of dialogue among researchers, policy makers, and practitioners. International perspectives on the field of education*, Nueva York: Routledgefarmer, pp. 219-236.
- Rosellón, Juan (2008). "Investigación académica que sustenta la toma de decisiones. El convenio CIDE-CRE", *Gestión y Política Pública*, vol. xvii, núm. 1, pp. 71-99.
- Saunders, Lesley (2007). "Editor's Introduction", en Saunders, L. (ed.) *Educational research and policy making. Exploring the border country between research and policy*, Nueva York: Routledge, pp. xiii-xxiv.
- Schriewer, Jürgen (2006). "Internacionalidades múltiples: surgimiento de una ideología a nivel mundial y persistencia de criterios idiosincráticos mundiales", en Charle, C.; Schriewer, J. y Wagner, P. (comps.) *Redes intelectuales trasnacionales. Formas de conocimiento académico y búsqueda de identidades culturales*, Barcelona/Ciudad de México: Pomares, pp. 359-408.
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2003). *Fundamentos y características de una nueva propuesta curricular para educación preescolar*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. Disponible en: <http://www.reformapreescolar.sep.gob.mx/ACTUALIZACION/PROGRAMA/FUNDAMENTOS.PDF> (consultado 14 de noviembre de 2010).
- Stein, Ernesto y Tomasini, Mariano (2006). "La política de las políticas públicas", *Política y Gobierno*, vol. xiii, núm. 2, 393-416.
- Somekh, Bridget (2007). "The interplay between policy and research in relation to ICT in education in the UK. Issues from twenty years of programme evaluation", en Saunders,

- L. (ed.) *Educational research and policy making. Exploring the border country between research and policy*, Nueva York: Routledge, pp. 35-54.
- UNESCO (1990). *Conferencia Mundial Sobre Educación para todos*, Jomtien, Tailandia.
- UNESCO (2000). *Conferencia Mundial Sobre Educación para todos*, Dakar, Senegal.
- UNESCO (2003). *National study on care and education services for children in Mexico*, Ciudad de México: UNESCO/SEP. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147394eb.pdf> (consultado 22 de abril de 2011).
- Weiss, Carol (1977). *Using social research in public policy making*, Massachusetts: Lexington Books.
- Weiss, Carol (1979). "The many meanings of research utilization", *Public Administration Review*, 39, pp. 426-431.
- Weiss, Carol y Bucavalas, Michael J. (1980) "The challenge of social research to decision making", en Weiss, C. (ed.), *Using social research in public making*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- White, Victoria (2007). "Schools research in the English Ministry of Education. An inside view", en Saunders, L. (ed.) (2007), *Educational research and policy making. Exploring the border country between research and policy*, Nueva York: Routledge, pp. 19-34.
- Whitty, Geoff (2007). "Education (al) research and education policy-making. Is conflict inevitable?", en Saunders, L. (ed.), *Educational research and policy making. Exploring the border country between research and policy*, Nueva York: Routledge, pp. 1-18.
- Wishart, Craig y DeStefano, Joseph (2003). "Reinventing research for educational reform: Advocacy research and the promotion of participation", en Ginsburg, M. y Gorostiaga, J., *Limitations and possibilities of dialogue among researchers, policy makers, and practitioners. International perspectives on the field of education*, Nueva York: Routledgefarmer.

Artículo recibido: 6 de febrero de 2011

Dictaminado: 25 de marzo de 2011

Segunda versión: 25 de abril de 2011

Tercera versión: 31 de mayo de 2011

Aceptado: 31 de mayo de 2011