

INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO: UNA RELACIÓN AMORFA Y ELUSIVA

Pedro Flores-Crespo

Currículo: investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana, ciudad de México. Sus principales áreas de estudio son análisis de las políticas públicas en educación; la relación entre educación y desarrollo; y el enfoque de desarrollo humano originado por Amartya Sen. Actualmente, coordina proyectos sobre implementación de políticas públicas en educación, graduados indígenas, y el sistema de educación superior tecnológica de México.

*Politics often forces cabinet ministers to deny contradictions and tradeoffs,
it is the unhappy job of us academics to point them out¹*

Resumen

Con el propósito de continuar con el desarrollo del campo de la política pública en educación, este artículo busca discutir la importancia que tiene la promoción del vínculo entre investigación educativa y política en México. Trata de identificar algunas condiciones surgidas en el actual contexto político y social de México que pueden servir para alcanzar un mejor aprovechamiento de las ideas en la toma de decisiones políticas. Con el ánimo de generar una mayor discusión, el texto concluye comentando tres retos a los que nos enfrentamos los analistas de políticas, los especialistas y las autoridades para remontar la amorfa y elusiva relación entre conocimiento y políticas en el campo de la educación de México. Estos tres retos son: 1) realizar el metaanálisis de la investigación educativa; 2) repasar la visión racionalista y tecnocrática en los procesos de toma de decisiones; y 3) crear nuevas reglas que contribuyan a abrir espacios democráticos para la discusión y el “razonamiento público” (Amartya Sen) en este país latinoamericano.

Abstract

This article stresses the importance of the relationship between research and policy making. In doing so, it identifies some political and social conditions of the Mexico's political system that might facilitate the use of the knowledge in the process of decision making. However, three challenges persist: (1) How to discern the quality of the educational research in order to inform policy properly; (2) How to avoid positivistic and technocratic rationales while promoting the links between research and policy; and (3) How to construct an institutional scaffolding that allows the emergence democratic spaces for public discussions and for the “public reasoning” (Amartya Sen).

¹ Easterly, W. (2006). “Is foreign aid working?” Debate con Hilary Benn en la revista *Prospect*, núm. 128, noviembre, Inglaterra.

Recientemente, la Secretaría de Educación Pública (SEP) se embarcó en un proyecto con el cual pretende ofrecer estímulos a los profesores de educación básica tomando en cuenta la variación en el aprovechamiento académico de los alumnos a través del tiempo; es decir, si las niñas y los niños obtienen un puntaje superior en una prueba estandarizada en el tiempo B de lo que registraron en el tiempo A, el maestro recibirá un jugoso dividendo, pues se asume que éste tuvo algo que ver en tal mejoramiento.

¿Qué tiene de interesante este cambio de política educativa? En primer lugar, que será un cambio que tendrá un profundo impacto en la operación del sistema de educación básica y, más específicamente, en las finanzas públicas de un país como México, que recauda poco y desea gastar mucho.² Segundo, que para lograr un buen diseño y aplicación, el programa de estímulos a los profesores —que es parte de la política de profesionalización docente— tendrá que estar sustentado en un cúmulo de información y conocimiento que no necesariamente proviene de la burocracia o de los grupos de interés y presión que proponen tales cambios. Es necesario un referente de información más amplio. Investigaciones educativas han mostrado que un cambio o variación significativa en el aprovechamiento escolar de las niñas y los niños no se explica sólo por el trabajo realizado por el maestro. “Las factores causales que influyen en las diferentes dimensiones de la calidad educativa pueden organizarse en dos grandes grupos: los que pertenecen a las escuelas mismas y los que se sitúan en el hogar de los alumnos, y en general, en el entorno social de las escuelas” (INEE, 2008, p. 59). Tomando en cuenta este punto, ¿no será una aberración ligar estímulos económicos con las variaciones en el aprovechamiento escolar?

El caso de los estímulos a los profesores en la educación básica ilustra una de las tantas complejidades que cruzan la relación entre investigación y hechura de políticas y que no son exclusivas de nuestro país. Dentro de esta problemática se tiene, por un lado, información que no es utilizada de manera apropiada y, por otro, grupos de presión que tratan de aumentar sus beneficios privados, independientemente de lo que diga el referente científico.

Es evidente que estos problemas no son nuevos y podría haber más ejemplos de la débil interacción entre ideas y acción pública. ¿Por qué es importante para México estudiar y promover la relación entre investigación y política pública? ¿Qué condiciones se presentan en el actual contexto que permitan un mejor aprovechamiento de las ideas en la toma de decisiones? Al contrario de lo ocurrido en el pasado, ¿qué retos tenemos ahora para poder utilizar el conocimiento de una manera más apropiada en la hechura de políticas públicas? Para responder a estas tres preguntas, este artículo se divide en tres partes.

En la primera parte se argumenta que el deseo de ligar la investigación a la política no es nuevo, que se remonta hasta antes de nuestra era. Aquí también se hace un repaso de algunas corrientes que han abordado este fenómeno y se utilizan los puntos de vista de Anthony Giddens para sustentar la razón por la cual es necesario seguir estudiando y promoviendo la relación entre investigación y política en México.

² Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a mayo de 2009 los ingresos presupuestarios fueron menores en 6.9 real respecto al mismo periodo del año anterior, debido a que disminuyeron los ingresos provenientes de la actividad petrolera y la recaudación tributaria no petrolera (SHCP-Comunicado 38, 30.06.09).

En la segunda parte se delimitan las condiciones que el régimen revolucionario del siglo xx heredó y cómo, desde la comunidad académica y el arreglo institucional, se han tratado de remontar.

En la tercera parte, que constituyen las conclusiones del trabajo, se sugiere que existen por lo menos tres retos que los analistas de políticas, especialistas y autoridades podrían tener en cuenta para construir una relación entre investigación y política mejor constituida y perdurable. Estas tres condiciones son: 1) el metaanálisis, ¿son las investigaciones realizadas por los distintos actores lo suficientemente robustas para iluminar el proceso de política?; 2) rebasar la visión tecnocrática y positivista en los procesos de toma de decisiones, así como la “falacia racionalista” (Majone, 2005); y 3) crear nuevas reglas que contribuyan a abrir espacios democráticos para la discusión y el “razonamiento público”, así como tratar de guiar los asuntos públicos con virtud, tal como pensaban los antiguos. Todo ello, en aras de alcanzar una mejor comprensión de los problemas educativos y sociales que aquejan a los individuos y grupos más desfavorecidos.

I. CONOCIMIENTO, VIRTUDES Y MODERNIDAD

Tratar de ligar las ideas con la política es un antiguo propósito que se remonta hasta antes de nuestra era (Flores-Crespo, 2007). En el siglo iv a.C., Platón, por ejemplo, postuló la necesidad de formar “reyes filósofos” para prevenir a las ciudades de los vicios y decadencias de ese tiempo. El movimiento de la Ilustración del siglo xviii fue otro caso de la inquietud de guiar la acción con ayuda de la razón. Max Weber ([1918] 2000), a principios del siglo xx, en su célebre conferencia *La política como vocación*, analizó también la importancia que habían tenido los brahmanes, los sacerdotes budistas, lamas y los obispos y sacerdotes cristianos como “consejeros del príncipe”.

Hacia el último tercio del siglo xx, apareció el trabajo de Carol Weiss, una de las académicas que mayor atención le ha dado a la relación entre conocimiento y políticas públicas. Después de años de investigación, Weiss propuso seis modelos para tratar de explicar ese complejo vínculo entre conocimiento y acción pública. Según ella, estos modelos son:

- El de resolución de problemas.
- Interactivo, en el que, según Muñoz Izquierdo (2004), podemos ubicar los “diálogos informados” entre investigadores y tomadores de decisión.
- Político, que por lo general se usa para justificar alguna decisión previamente tomada.
- Táctico, cuyo objetivo es detener en algún momento que se tome alguna decisión.
- Iluminativo, que es más de carácter reflexivo sobre la naturaleza de los problemas identificados, y
- Intelectual, cuyas investigaciones contribuyen a elevar el debate público sobre temas de interés general.

En estos seis modelos subyacen diversas modalidades de interacción entre investigadores y tomadores de decisión, entre las que destacan por lo menos cuatro: la consulta, el diálogo, la interlocución y el debate.

Quizás inspirados en los estudios de Weiss y otros autores, han surgido recientemente distintos enfoques y esquemas, tales como la política basada en la evidencia (*evidence-based policy* o *informed-based policy*) o la utilización del conocimiento (*knowledge utilization*),³ que continúan despertando dudas acerca de su efectividad; se sigue cuestionando si con este tipo de esquemas puede haber un resurgimiento del positivismo, el racionalismo exacerbado, o la justificación de los cuerpos tecnocráticos dentro de los sistemas de gobierno. El debate continúa y no hay tesis conclusivas.

En el terreno de la educación proliferan también sendos estudios que han buscado explicar cómo ocurre el vínculo entre investigación/conocimiento y la práctica/política (Flores-Crespo, 2004). En 2001, por ejemplo, la prestigiosa revista *Comparative Education Review* dedicó un número especial al tema de las relaciones entre los teórico/investigadores y los hacedores de política y practicantes (*practitioners*). En el mismo año, la OCDE, a través de su Centro para la Investigación Educativa y la Innovación (CERI, por sus siglas en inglés), emprendió estudios con el propósito de explorar la relación entre la investigación educativa y la hechura de políticas en uno de sus países miembros.⁴ Estos análisis empezaron en Nueva Zelanda (2001), para proseguir con estudios en Inglaterra (2003), México (2004), Dinamarca (2004a) y Suiza (2006).

a) Algunas explicaciones en torno a la débil relación investigación-política

*Cierto, cuando la letra y el pensamiento retroceden frente a la imagen y el ruido, el intelectual no debería hacerse demasiadas ilusiones sobre su incidencia en las decisiones relevantes y las políticas públicas, pero sí podría evitar sumarse a la propaganda y aminorar, con un poco de escepticismo y autodisciplina, la confusión y la polarización.*⁵

Para Fernando Reimers y Noel McGinn, la producción “masiva” de información generada en el ámbito educativo no ha servido para introducir cambios significativos en los patrones de toma de decisiones. Según estos autores, varias de las políticas educativas en los países en desarrollo no se basan en investigación o en análisis técnicos, a pesar del conocimiento acumulado (Reimers y McGinn, 2000). ¿Qué factores explican la supuesta separación entre las ideas y la acción pública en educación? Reimers y McGinn observan que la deficiente interacción entre los especialistas y quienes formulan las políticas provoca que muchas decisiones sobre la política educativa se tomen sin emplear el conocimiento. Aunque los desarreglos organizacionales son elementos clave para verificar si el conocimiento puede ser utilizado por los hacedores de política o los practicantes, es necesario ir más a fondo en el análisis.

³ Una visión general de estos movimientos puede encontrarse en Nutley, Walter y Davies (2007); para el caso de la educación, véase OCDE, 2007. Otras iniciativas que merecen atención en este sentido son: The Evidence for Policy and Practice Information Centre ([//eppi.ioe.ac.uk](http://eppi.ioe.ac.uk)) y the Research Unit for Research Utilization (RURU) en University of St. Andrews, Scotland (www.ruru.ac.uk).

⁴ Este tipo de estudios tienen su antecedente en el reporte “Educational Research and Development—Trends, Issues and Challenges”, elaborado también por el CERI en 1995.

⁵ González Torres, A. (2008). “Intelectuales y petróleo”, *Letras Libres*, septiembre.

Carlos Muñoz-Izquierdo (2002) argumenta que influir en una política con conocimiento es un proceso complejo, ya que en éste intervienen elementos de tipo político, científico y de “naturaleza social”. El primero, según Muñoz-Izquierdo, se refiere a la convergencia y el entendimiento que pudiera existir entre los especialistas y los tomadores de decisión; el segundo se relaciona con la “perdurabilidad de la validez” de los conocimientos que se construyen; y el tercero tiene que ver con el apoyo político que se requiere para utilizar la investigación de manera efectiva (Muñoz-Izquierdo, 2002).

Otra explicación de por qué existe la disociación entre conocimiento y acción pública la proveen Walter y colaboradores (2003). Estos autores hacen notar que las barreras que impiden el efectivo impacto de la investigación sobre la política pública se encuentran tanto del lado de los investigadores como del de los usuarios del conocimiento. Si los investigadores carecen de recursos monetarios y tiempo, de habilidades, y de crédito profesional para diseminar la investigación, es muy probable que su trabajo no sea relevante para el diseño de acciones públicas.

Por su parte, los usuarios del conocimiento tampoco podrán aprovechar el producto de la investigación sí:

- Carecen de tiempo para leer revistas especializadas, asistir a congresos y presentaciones, o conducir su propia investigación.
- La investigación no se difunde dentro de sus organizaciones.
- Prevalece la percepción de que el conocimiento sólo es válido cuando se genera dentro de la organización.
- La investigación no se realiza a tiempo, o si carece de importancia para las necesidades de los usuarios.

Otro de los factores que Walter y colaboradores mencionan como una barrera para el efectivo impacto de la investigación es que, en ocasiones, los resultados de cierto tipo de investigaciones son controversiales o resultan “molestos” para el *statu quo* (Walter *et al.*, 2003). De este punto se desprende una pregunta: ¿para qué se debe usar el conocimiento en la elaboración de políticas? Harold Lasswell (1951) aseguraba que es necesario un “intercambio creativo” entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción con el fin último de alcanzar la realización de la dignidad humana, tanto en la teoría como en la práctica. Es importante hacer notar en las palabras de Lasswell un componente ético; es decir, mediante un diálogo plural entre distintos actores, se debe buscar un propósito superior como el lograr la “realización de la dignidad humana”. Esto tiene una estrecha coincidencia con lo expresado al principio de esta parte sobre los “reyes filósofos” de Platón.

No obstante, en tiempos de ansiedades económicas y políticas, ¿no es ingenua la visión de Lasswell? Para Reimers y McGinn (2000, p. 49) el conocimiento científico no tiene autoridad normativa intrínseca, ni los juicios basados en la investigación son neutros; así que los expertos podrán contribuir al diseño e implementación de una política con base en una sólida base racional o empírica, pero las autoridades democráticamente electas son las que tendrán que sopesar el costo y el beneficio de apoyar tal acción. No sería extraño que si una política tiende a poner en riesgo la imagen, poder o legitimidad de algún gobierno o de un poderoso gremio político, éste la deseche o no le brinde el apoyo requerido independiente

de la solidez empírica o teórica que presente. El nivel de utilización del conocimiento en la hechura de políticas con el propósito de alcanzar fines superiores es variable de un contexto a otro y esto es materia de investigación empírica. ¿Por qué hay sociedades en las que la investigación tiene un mayor peso en el proceso de toma de decisiones? Esto nos remite, inexorablemente, a analizar la forma como está constituida una sociedad, qué tipo de gobierno sustenta, y qué tan libres son las personas que se dedican a cultivar el pensamiento y la razón. Sobre estos puntos se ahondará en la siguiente parte.

b) En busca de la modernidad

Anthony Giddens (1990) sugiere que la confianza depositada en los expertos y en el “conocimiento profesional” es una ganancia en términos de modernidad, pues se demuestra que en las culturas modernas la credibilidad reside en sistemas abstractos y móviles, lo cual es contrario a lo que ocurre en sociedades premodernas, donde la confianza está localizada en un punto o figura determinada.⁶ Definir los problemas sociales y formular cursos de acción con base en el conocimiento derivado de un proceso de investigación sugiere, entonces, una forma “moderna” de proceder. Además, al indagar el modo en que el conocimiento se usa para la formulación de políticas públicas se resaltan, inexorablemente, ciertos atributos que deben prevalecer en los sistemas democráticos, como pueden ser la deliberación pública, la pluralidad, la libertad de expresión y la crítica al poder (Flores-Crespo, 2004). Esto no es poca cosa si tomamos en cuenta que México, como toda Hispanoamérica, no tuvo un movimiento de ilustración como bien observó Octavio Paz y, además, sus formas de intermediación entre el Estado y los ciudadanos estuvieron —y siguen estando— marcadas por el corporativismo.

No basar la credibilidad en personas, sino en sistemas “abstractos y móviles” es un rasgo de modernidad que en sociedades patrimonialistas y autoritarias como la de México representa un avance. Estudiar y promover la relación entre investigación y acción pública resalta, además, la organización democrática y la madurez política de un determinado régimen. Por ello, el tema es fascinante y clave para el desarrollo del campo de las políticas educativas de nuestro país.

II. NUEVOS ELEMENTOS, VIEJOS INTERESES

Permítanme abrir esta parte con una historia. Aníbal Quevedo, personaje principal de la novela *El fin de la locura*, de Jorge Volpi, escribió en su diario:

¿Es posible ser un intelectual comprometido en México? [...] ¿Cómo perseguir la autonomía en un país gobernado por el mismo partido desde hace casi sesenta años? ¿Cómo emprender una nueva aventura cuando los medios de comunicación, las editoriales y la propia universidad se hallan sometidos a los aparatos represivos del Estado? Hasta los pensadores más críticos necesitan del poder para subsistir [...] la voluntad crítica es sólo una entelequia, una posibilidad abstracta sin ninguna implicación en la vida diaria (Volpi, 2003, p. 322).

⁶ Citado en Parsons (1995), quien recoge las ideas de Giddens de su libro titulado *The Consequences of Modernity* (1990, EUA, Polity). Traducción libre.

Esta visión del personaje de Volpi nos ayuda a vislumbrar en qué condiciones sociales, políticas y científicas pudo haber ocurrido la relación entre la investigación y el proceso de hechura de “políticas” en la primera mitad del siglo xx. La puerta de la modernidad parecía cerrada. Pablo Latapí Sarre, en su más reciente libro, reflexiona sobre su función de asesor en el régimen priista y señala las prácticas a las que tuvo que enfrentarse como investigador independiente y que coinciden fuertemente con las de Quevedo.

Entre estas prácticas se encontraban: el sometimiento de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo; la “dicta blanca”, que se refiere al control de los medios de comunicación; la vigilancia de la disidencia; el paternalismo del Estado para distribuir los beneficios conforme a las lealtades y servicios; la cooptación o sometimiento de los intelectuales; el patrimonialismo del poder; y la “corrupción institucionalizada y disimulada” (Latapí, 2008, p. 193).

Pese a todos estos frenos de “naturaleza política”,⁷ el reconocido investigador piensa que sí tuvo una incidencia como crítico externo, asesor y periodista en la hechura de política educativa, aunque todo ello conforme a cada faceta que desempeñó como investigador. Por ejemplo, como crítico externo, Latapí logró que sus ideas fueran tomadas en cuenta para atenuar el discurso de las autoridades, y como asesor del secretario, su incidencia estribó, según él, en abrir “una ventana hacia el conocimiento especializado” e incitar a los funcionarios a considerar ese conocimiento como un referente obligado de sus acciones. Latapí confiesa sentirse orgulloso por elevar la calidad del debate interno de la SEP y yo agregaría, por abrir un canal de comunicación entre las oficinas de los funcionarios y el cubículo del académico.

La pregunta obligada es: ¿qué ha cambiado desde los tiempos en que Aníbal Quevedo, el doctor Latapí y otros muchos destacados académicos lidiaban con el “ogro filantrópico” al presente? ¿Qué nuevos elementos han aparecido en la actualidad que nos permitan un mejor aprovechamiento y comprensión de la relación entre investigación educativa y toma de decisiones? Sin pretender ser exhaustivo, comentaré sólo tres.

a) Recomposición del entorno político

El primero es de índole macropolítico. El tablero en este terreno y, por consecuencia, la manera en que se formulan las políticas educativas ha cambiado considerablemente desde hace veinte años a la fecha. Sería erróneo soslayar la apertura a nuevas y diversas fuerzas políticas de finales de los setenta, y la crisis económica y política de los ochenta que debilitó la capacidad del Estado para enfrentar las demandas sociales y su forma de operación (véase Muñoz 2004; Schettino, 2007, entre otros).

Dentro de estos grandes cambios, podría señalarse la transformación de los tradicionales esquemas de la democracia representativa, y muy específicamente la firme intención de cambiar, mediante el voto, el anquilosado sistema PRI-gobierno. Aunado a esto, la escena política nos ha revelado la existencia de fuertes contrapesos legislativos (Peschard, 2006) y judiciales al Poder Ejecutivo. Ahora los cuerpos legislativos tienen mayor injerencia en el diseño de políticas por la vía del financiamiento y esto conduce a pensar que, contrario a la idea original de

⁷ Este término pertenece al maestro Carlos Muñoz Izquierdo, quien observa que existen determinadas dinámicas en el impacto del conocimiento en la gestión de los sistemas y establecimientos escolares. Una de estas dinámicas es de naturaleza social, otra científica y, la última, política, que se refiere a los procesos que se desarrollan al interior de los círculos de poder. Ver Muñoz-Izquierdo, 2004.

que hay tres comunidades que sustentan la relación entre investigación y política (los académicos, los tomadores de decisión y los practicantes), lo que parece necesario reflexionar es la conformación de “espacios de decisión” sobre los que pueden atravesar distintos actores sociales y políticos. De esto se desprende un punto más de reflexión: ¿qué otros actores en las condiciones actuales de México están generando conocimiento? Al ampliarse el número de actores, los marcos de análisis tienen que renovarse. De ahí que los enfoques de redes de política o *policy networks* podrían ser muy relevantes para tratar de saber, con mayor rigor, cómo se conforman, recrean e implementan las políticas educativas.

Retomando el tema de la reconfiguración política de México, se podría decir que la ampliación de las condiciones democráticas y libertades políticas no está exenta de contradicciones, movimientos accidentados y regresiones. Para algunos analistas (Schettino, 1999), aunque se desea construir un régimen democrático, a veces, la sociedad y algunos grupos políticos y actores sociales vuelven a inclinarse por prácticas totalmente contrarias a ese deseo. La perseverancia del paternalismo, la búsqueda y el otorgamiento de prebendas como mecanismo de cohesión de los grupos, la inclinación por mantener privilegios o dejar intactos poderosos intereses económicos,⁸ así como el deseo de tener un “hombre fuerte” que establezca las reglas para todos, “hacen dudar de la verdadera voluntad democrática de la sociedad mexicana” (Schettino, 2007, p. 29). El incómodo comentario de Schettino encuentra sustento cuando se sabe que, de 2006 a 2007, el número de mexicanos que le dio su apoyo a la democracia decreció de 54 a 48 por ciento.⁹

b) Hacia una mayor institucionalización

Al hablar sobre la política de evaluación en México, Rafael Vidal, director del Centro Nacional para la Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), asegura que “[a]ntes de los años ochenta y noventa, la única forma de saber cómo se encontraba la educación nacional era preguntándole a algún “experto” en asuntos educativos...” (Vidal, 2009, p. 8). El recurso de personalización en el análisis y desarrollo educativo fue un signo del sistema educativo nacional en buena parte del siglo xx. ¿A qué grado ha permanecido este fenómeno? Aunque sigue habiendo ilustres “consejeros del rey”, cada vez más un mayor número de académicos operan libremente dentro de un entramado institucional mucho más amplio y organizado, y esto está ocurriendo a consecuencia de la ampliación y consolidación de las comunidades académicas del país y de un contexto político distinto. Las figuras de “consejero del rey” parecen empezar a convivir junto con esquemas de participación más colectivos y abiertos. Mención especial merece el Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa (CIIE) del Estado de Jalisco, creado en 2006 con el propósito de “promover y coordinar la implementación, operación, evaluación y reordenamiento de diversos planes, programas y acciones en materia de investigación educativa en la Secretaría de Educación Jalisco” (CIIE, 2009 <http://educacion.jalisco.gob.mx/ciie/quienes.html>).

Parece, entonces, que la relación entre investigación y política habrá que estudiarla y promoverla no sólo a través de un recurso meramente personal, sino de

⁸ Peschard (2006) ha observado que, pese a la pluralidad en el Congreso, el poder político se ha rendido ante los intereses de grandes consorcios, como el de los medios de comunicación, por ejemplo.

⁹ *Informe Latinobarómetro 2007*. Chile: Corporación Latinobarómetro (www.latinobarometro.org).

una mirada mucho más compleja; por ello, como ya se dijo, los esquemas de redes de política podrían iluminar mucho este camino.

c) Repaso de algunas iniciativas gubernamentales

Las iniciativas gubernamentales para promover la relación entre investigación y política tienen un lugar central en los análisis sobre este tema. Por ello, fue un aliciente la creación del Consejo de Especialistas para la Educación (Coede) en diciembre de 2005 y el Consejo Consultivo de Educación Básica (Coceba) en marzo de 2007. En el acuerdo de creación del Coede, la consideración principal para promover la introducción de esta “instancia de asesoría” fue la necesidad de

...perfeccionar los mecanismos de coordinación, consulta, y participación social, asegurando la relación entre autoridades educativas estatales y federales, sistematizando la aportación de especialistas para fortalecer la toma de decisiones, y promoviendo el interés de todos los sectores de la sociedad en la educación, mediante la creación de un organismo de consulta integrado por especialistas en educación (*Diario Oficial de la Federación*, 12.12.05).

En el caso del Coceba se dijo que sus propuestas serían muy importantes en la toma de decisiones en materia de política pública y que, además, serviría como un espacio de reflexión y análisis entre investigadores, académicos y servidores públicos. Este consejo, se dijo, “asesorará a las distintas áreas responsables del diseño, evaluación, operación y planeación de los servicios educativos en el nivel básico a fin de establecer líneas estratégicas de la política educativa nacional” (SEP, 2007).

Ambos consejos han tenido un avance y funcionamiento variable. El Coede se desmembró con la llegada de Josefina Vázquez Mota a la SEP. Por razones que aún no se han dilucidado, este espacio de comunicación fue asfixiado por la entonces secretaria de Educación Pública. Ante la indefinición y poco interés de las autoridades en turno, varios de sus miembros renunciaron y lo más sorprendente: nunca hubo un mecanismo gubernamental, civil, académico, o legal que impidiera que la entonces secretaria echara abajo tal esfuerzo, lo que denota la débil institucionalidad sobre la que se asienta la relación entre la investigación y la hechura de políticas en México.

Pese a la carencia de bases estables para existir, sus esquemas de trabajo y su capacidad de injerencia real y efectiva en el diseño de políticas, el Coede logró construir una imagen de independencia en relación con la SEP. Carlos Ornelas (2007), destacado investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, afirma que, cuando supo de la idea de crear un consejo de este tipo, pensó que se usaría para legitimar las decisiones del gobierno, pero confiesa haberse equivocado. “Al ver la nómina de notables me di cuenta de que no se le podría manipular” y esto se confirma cuando al inicio del libro producido por este consejo se dice que sus puntos de vista no necesariamente reflejan la posición de la SEP.

En el caso del Coceba, convocado por el subsecretario de ese nivel, es interesante hacer notar que es muy amplio y complejo, que corre el riesgo de repetir la historia del Coede. Sus métodos de trabajo no están del todo bien definidos y quizás, al término del sexenio, desaparezca. No hay una base institucional que asegure la permanencia de este espacio de diálogo entre académicos y funcionarios; su futuro

depende, como en los regímenes premodernos, de la autoridad benévola. Tampoco es clara su capacidad de influencia en la conformación de políticas. Aunque el subsecretario en las reuniones del consejo se muestra abierto y muy respetuoso de los comentarios de los consejeros, parece ser que sus decisiones se basan en una lógica distinta al conocimiento, investigación y reflexión. Sería entonces necesario hacer trabajo empírico que compruebe o rechace tales observaciones.

Los esquemas colectivos como el Coede y el Coceba abrieron un espacio singular en el campo de las políticas educativas de México y tuvieron algunos avances que pueden calificarse de notables; no obstante, tal esfuerzo de comunicación entre investigadores y autoridades sigue a expensas de una cultura política particular en la que la voluntad del funcionario determina en gran medida su supervivencia y efectividad. Esto es contrario a la idea de modernidad expresada por Giddens en el apartado primero y habrá que pensar sobre qué reglas deberán ser creados y operados estos órganos de asesoría intelectual de alto nivel.

Siguiendo con el propósito de identificar algunas nuevas condiciones que podrían potenciar la relación entre investigación y hechura de políticas, pasaré a hablar sobre un movimiento que parece estar marcando pautas cruciales en esta relación. La política basada en la evidencia o *evidence-based policy*, así como el movimiento de la utilización del conocimiento (*knowledge utilization*)¹⁰ han tenido un auge a escala mundial, de ahí la importancia de conocer tal enfoque e incorporarlo a los análisis de política pública en educación.

d) El movimiento de la política basada en la evidencia

Según Sandra Nutley y colaboradores (2007), el movimiento de la política basada en la evidencia puede concebirse desde una metodología particular para producir una forma determinada de evidencia conocida como *systematic reviews* hasta enfoques más amplios que, supuestamente, contribuyen a tomar sólidas decisiones sobre políticas, programas y proyectos por tener la mejor evidencia disponible en las etapas de diseño e implementación de política. Las revisiones sistemáticas son un tipo de estudio de literatura o estado del conocimiento “refinado”, que se encuentran en el centro de estos enfoques y proponen identificar investigaciones que giran en torno a una pregunta de investigación y que tendrán que ser evaluadas y seleccionadas, y cuyos hallazgos tendrán que ser sintetizados para poder utilizar la evidencia como un recurso valioso en el proceso de política pública.

Las revisiones sistemáticas, según el Centro de Coordinación e Información de Evidencia en Política y Prácticas de la Universidad de Londres, Inglaterra (EPPi, por sus siglas en inglés), poseen varias características, como el hecho de ser exhaustivas para reducir los sesgos; así, las conclusiones de este ejercicio no serán resultado sólo de las investigaciones más accesibles o de aquellas que el autor elija de modo arbitrario, como tristemente ocurrió con algunos estados del conocimiento del Comie en 2003.

Otra característica es que, además, utilizan una metodología explícita y transparente para analizar las investigaciones y, de esta forma, es posible saber si los hallazgos son confiables o no. Por otra parte, los *systematic reviews* involucran

¹⁰ Una visión general de estos movimientos puede encontrarse en Nutley, Walter y Davies (2007); para el caso de la educación, véase OECD 2007. Otras iniciativas que merecen atención en este sentido son: The Evidence for Policy and Practice Information Centre ([//eppi.ioe.ac.uk](http://eppi.ioe.ac.uk)) y the Research Unit for Research Utilization (RURU) en University of St. Andrews, Scotland (www.ruru.ac.uk).

a los usuarios potenciales de estas revisiones con el objetivo de asegurar que la investigación sea relevante o de indagar más a fondo áreas específicas; por último, los hallazgos son sintetizados de una manera clara y accesible para tratar de asegurar un mejor uso del conocimiento.

Este tipo de iniciativas llaman la atención por diversas razones. La primera es lo riguroso y sistemático con que se conducen los famosos *systematic reviews*, lo que implica una serie de condiciones tanto técnicas como intelectuales y de organización que es importante resaltar. Por las características descritas, no parece fácil realizar una revisión sistemática; quizá por ello el EPPi ha abierto una maestría en evidencia para la política pública y práctica. Otro punto que vale la pena comentar es que estas iniciativas tienen más de quince años operando en los países desarrollados y que, en un inicio y hasta la fecha, siguen apoyadas financieramente por órganos públicos sobre ciencia y, muchas veces, por los propios ministerios de educación.

En términos de organización, los centros dedicados exclusivamente a promover los enfoques de *evidence-based policy* están situados en instituciones universitarias, pero aglutinan a una gran gama de organizaciones (*partners*) que apuntalan y nutren tales perspectivas y logran con ello un mayor impacto de la investigación y el conocimiento en las decisiones y asuntos públicos.

El movimiento de la evidencia deja ver nuevos caminos institucionales para tratar de acercar la investigación al proceso de toma de decisiones. En México se requiere discutir la pertinencia de estos enfoques, aprender y cuestionar sus metodologías, así como imaginar las bases que sustentarían una relación consistente y continua entre ideas y acción pública.

III. CONCLUSIÓN. POR UN ACERCAMIENTO CAUTO A LA REALIDAD

Existen por lo menos tres retos que enfrentan el análisis y la promoción de la relación entre investigación y políticas públicas en México. El primero es el del meta-análisis. Es necesario que los investigadores indaguemos la calidad de las investigaciones si queremos que realmente formen parte de un cuerpo sólido de conocimientos y que, con ello, puedan ser utilizadas de un modo más confiable en los procesos de política pública. Al decir esto, hay que ser también conscientes de que lo anterior puede generar un efecto contrario a la necesidad de iluminar la política con las ideas. Por ser demasiado rigurosos en la evaluación de la calidad de las investigaciones, corremos el riesgo de caer en un *impasse* y restarle peso a estudios que en un país como México podrían ser muy útiles.

El segundo reto es la necesidad de rebasar la visión positivista y evitar la actitud tecnocrática. Sobre lo primero, hay que tener en cuenta la tipología de Carol Weiss para explicar la relación entre conocimiento y políticas y reconocer que las ideas no sólo pueden impulsar cambios en la esfera de lo tangible (modelo táctico, político, o de resolución de problemas), sino también pueden ser “iluminativas”; es decir, pueden impulsar nuevos conceptos y descubrir problemas con el ánimo de comprender el mundo y la realidad con mayor amplitud.

Sobre la visión tecnocrática, se debe ser consciente de que la verdad no siempre es igual a la mejor cosa que hay que hacer, diría David Walker. Esta simple aseveración destaca las limitaciones del conocimiento y de la técnica para comprender y transformar la realidad. Aunque nos llene de vanidad hacer modelos econométricos, aplicar fórmulas, utilizar terminología complicada, y “correr” paquetes computacionales, habrá que acercarse a la realidad con más humildad si es que se desea

en verdad transformarla. Es evidente que el conocimiento tiene límites dentro del ámbito político y que, como bien asienta Majone (2005), no se puede caer en la falacia racionalista de creer que las teorías y las ideas son tan poderosas que bastan para determinar por sí solas el curso de los acontecimientos. “Todas las políticas importantes requieren elecciones políticas y morales en un contexto caracterizado por normas, creencias, metas e influencias que difieren de las que caracterizan a una comunidad académica” (Winch, citado en Majone, 2005, p. 191).

El tercer y último reto se refiere a la necesidad de pensar mejor las reglas sobre las que se podría construir la relación entre investigación y conocimiento que capture las virtudes de las que hablaban los antiguos, haga sustentable este vínculo, amplíe los espacios democráticos y nos lleve a una mejor comprensión de los problemas educativos para poder, así, atacarlos con la mayor efectividad posible. La lectura del entorno político es clave para desprender tales reglas, como también es imprescindible analizar la relación entre investigación y políticas educativas desde enfoques más amplios, como el de redes, y no sólo mediante el recurso personal. Los nuevos mecanismos de participación colectiva, como los consejos de especialistas, refuerzan esta idea. Estos órganos de asesoría intelectual de alto nivel deben plantear sus funciones clara y puntualmente, y estar sustentados en una normativa que no los deje a expensas de la buena voluntad del funcionario. Esto es regresivo en términos de modernidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Flores-Crespo, P. (2004). “Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas”, *Perfiles Educativos*, núm. 105-106, vol. xxvi, CESU-UNAM.
- _____. (2007). “¿Qué futuro tienen los consejos de especialistas de la educación? El complejo vínculo entre investigación y formulación de políticas educativas”, en *Gobernabilidad y gestión educativa*. México: SEB-SEP.
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2008). *¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México. Informe 2008*. México: INEE.
- Latapí Sarre, P. (2008). *Andante con brío. Memorias de mis interacciones con los secretarios de Educación (1963-2006)*. México: FCE.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz-Izquierdo, C. (2002). “Investigación educativa y políticas públicas”, presentado en el taller sobre el uso del conocimiento generado por los investigadores educativos. Ouro Preto, Brasil: Oficina Regional de la UNESCO para América Latina el Caribe (OREALC) y Fundación Ford.
- _____. (2004). *Investigación educativa y toma de decisiones en América Latina y el Caribe*. Documentos de Investigación del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, núm. 1. México: UIA-INIDE.
- _____. (2004). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*. México: UIA.
- Nutley, S., Walter, I. y Davies, H. (2007). *Using evidence. How research can inform public services*. Gran Bretaña: The Policy Press.
- OCDE (2001). *OECD Review. Educational research and development policy in New Zea-*

- land. Examiner's report*. París: CERI-OCDE, septiembre (www.ocde.org).
- ____ (2003). *Conclusions from the results of the survey of knowledge management practices for ministries/department/agencies of central government in OECD member countries*. París.
- ____ (2004). *Revisión nacional de investigación y desarrollo educativo. Reporte de los examinadores sobre México*. París: OCDE-CERI.
- ____ (2004a). *Nacional Review of Educational R&D. Examiner's report on Denmark*. París: OCDE-CERI.
- ____ (2006). *Educational Research and Development in Switzerland. Country Background Report*. París: OCE-CERI.
- ____ (2007). *Evidence in education. Linking research and policy*. París: OCDE.
- Ornelas, C. (2007). "Consejo de especialistas para la educación", *Excelsior*, 10 de enero de 2007.
- Peschard, J. (2006). "De la mutua incompreensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia", en Sánchez, A. (comp.) *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. México: Norma.
- PNE (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Reimers, F. y McGinn, N. (2000). *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*. México: CEE-AUSJAL.
- Schettino, M. (2007) *Cien años de confusión. México en el Siglo XXI*. México: Taurus.
- ____ (1999). *Propuestas para elegir un futuro. México en el siglo XXI*. México: Océano.
- SEP (2007). "Instala Vázquez Mota el Consejo Consultivo para la Educación Básica", boletín, 5 de marzo de 2007, consultado el 28 de agosto en www.sep.gob.mx
- Vidal, R. (2009). "La evaluación educativa ¿Enlance, Exani, Excale o Pisa?", *Campus de Milenio*, núm. 327, 2 de julio de 2009.
- Volpi, J. (2003). *El fin de la locura*. México: Seix Barral.
- Weber, M. ([1918] 2000). *El político y el científico*. México: Colofón.